

Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission

Kommentierung von *Prof. Dr. Astrid Epiney*

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

***Astrid Epiney*, Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, in: Fluck, Jürgen/Theuer, Andreas (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IFG/UG/VIG/IWG, Kommentar, D III 2.2, 53 S., November 2007.. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.**

Literatur: *Bartelt, Sandra/Zeitler, Helge Elisabeth*, Zugang zu Dokumenten der EU, EuR 2003, 487 ff.; *Bock, Yves*, Ein Sieg für die Transparenz? – Die neue Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der EU -, DÖV 2002, 556 ff.; *Bradley, Kieran St.*, La transparence de l'Union européenne: une évidence ou un trompe d'oeil?, CDE 1999, 283 ff.; *Brisard, Sebastien*, Le droit d'accès du public aux documents non publiés des institutions communautaires, RMCUE 2007, 127 ff.; *Broberg, Morten*, Access to documents: a general principle of Community Law?, ELR 2002, 194 ff.; *Bröhmer, Jürgen*, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004; *Butt, Marc Eric*, Die Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation durch die Aarhus-Konvention, 2001; *Cabral Pedro*: Access to Member State documents in EC law, ELR 2006, 378 ff.; *Castenholz, Frank*, Die EU-Transparenzverordnung: Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, EWS 2001, 530 ff.; *Castenholz, Frank*, Informationszugangsfreiheit im Gemeinschaftsrecht, 2004; *Chiti, Edoardo*, Comment, CMLRev. 1998, 189 ff.; *Cour de justice des Communautés européennes* (Hrsg.), Le Tribunal de première instance des Communautés européennes 1989-1999, Actes du colloque organisé à l'occasion du Xe anniversaire du Tribunal de première instance des Communautés européennes le 19 octobre 1999, 2000; *Curtin, Deirdre M.*, Citizens' Fundamental Right of Access to EU Information: An Evolving Digital Passepartout?, CMLRev 2000, 7 ff.; *Davis, Roy W.*, The Court of Justice and the right of public access to Community-held documents, ELRev. 2000, 303 ff.; *Deckmyn, Veerle* (Hrsg.), Increasing Transparency in the European Union?, 2002; *Deckmyn, V./Thomson, I.* (Hrsg.), Openness and Transparency in the EU, 1998; *Dreher, Meinrad*, Transparenz und Publizität bei Ratsentscheidungen, EuZW 1996, 487 ff.; *Driessen, Bart*, The Council of the European Union and access to documents, ELR 2005, 675 ff.; *Driessen, Bart*, Access to Member State documents in EC law: a comment, ELR 2006, 906 ff.; *Dyrberg, Peter*, Current Issues in the Debate on Public Access to Documents, ELR 1999, 157 ff.; *Epiney, Astrid*, Umweltrecht in der EU, 2. Aufl., 2005; *Feik, Rudolf C.*, Zugang zu EU-Dokumenten. Demokratie durch Transparenz, 2002; *Fluck, Jürgen/Theuer, Andreas*, Freier Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, EWS 1994, 154 ff.; *Harden, Ian*, Citizenship and Information, EPL 2001, 165 ff.; *Heitsch, Christian*, Die Verordnung über den Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane im Lichte des Transparenzprinzips, 2003; *Helikoski, Joni/Leino, Paivi*, Darkness at the Break of Noon: the Case Law on Regulation NO. 1049/2001 on Access to Documents, CMLRev. 2006, 735 ff.; *Heselhaus, Sebastian*, § 56, Zugang zu Dokumenten, in: Heselhaus, Sebastian/Nowak, Carsten (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2006; *Jann, Peter*, Das Recht auf Zugang zu Dokumenten im Gemeinschaftsrecht, FS Ludwig Adamovich, 2002, 241 ff.; *Janssen, Jos*, Recent Developments on Access to Environmental Information -- Transparency in Decision-Making, EELR 1998, 268 ff.; *Krämer, Ludwig*,

Vertraulichkeit und Öffentlichkeit; Europäisches Vorverfahren und Zugang zu Informationen, in: Krämer (Hrsg.), *Recht und Um-Welt, Essays in Honour of Prof. Dr. Gerd Winter*, 2003, 153 ff.; *Kranenborg, H.R.*, Is it Time to Revise the European Regulation on Public Access to Documents?, *EPL* 2006, 251 ff.; *Kugelmann, Dieter*, Zur Transparenz des Handelns der Europäischen Union, *EuR* 1996, 207 ff.; *Kunzlik, P.*, Access to the Commission's Documents in Environmental Cases -- Confidentiality and public Confidence, *Journal of Environmental Law* 1997, 321 ff.; *de Leeuw, Magdalena Elisabeth*, The Regulation on public access to European Parliament, Council and Commission documents in the European Union: are citizens better off?, *ELR* 2003, 324 ff.; *Marsch*, Das Recht auf Zugang zu EU-Dokumenten – Die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 in der Praxis, *DÖV* 2005, 639 ff.; *Meltzian, Daniel*, Das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane, 2004; *Monédiaire, Gérard*, Les droits à l'information et à la participation du public auprès de l'Union européenne, *Revue européenne de droit de l'environnement* 1999, 129 ff.; *Monédiaire, Gérard*: Les droits à l'information et à la participation du public auprès de l'Union européenne (seconde partie), *Revue européenne de droit de l'environnement* 1999, 253 ff.; *Nowak, Carsten*, Informations- und Dokumentenzugangsfreiheit in der EU – Neuere Entwicklungen und Perspektiven -, *DVBl.* 2004, 272 ff.; *Partsch, Christoph J.*, Die neue Transparenzverordnung (EG) Nr. 1049/2001, *NJW* 2001, 3154 ff.; *Peers, Steve*, The New Regulation on Access to Documents: A Critical Analysis, *YEL* 2002, 385 ff.; *Riemann, Frank*, Die Transparenz der Europäischen Union, 2004; *Röger, Ralf*, Ein neuer Informationsanspruch auf europäischer Ebene, *DVBl* 1994, 1182 ff.; *Sobotta, Christoph*, Transparenz in den Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Union. Stand und Perspektiven des Gemeinschaftsrechts unter besonderer Berücksichtigung des Grundrechtes auf Zugang zu Informationen, 2001; *Wägenbaur, Bertrand*, Der Zugang zu EU-Dokumenten – Transparenz zum Anfassen, *EuZW* 2001, 680 ff.; *Wegener, Bernhard*, in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 3. Aufl., 2006, Art. 255; *Wegener, Bernhard*, Der geheime Staat, 2006; *Weiler, Joseph, H.H.*, The European Union belongs to its Citizens: three immodest proposals, *ELR* 1997, 150 ff.; *Wewers, Johannes*, Das Zugangsrecht zu Dokumenten in der europäischen Rechtsordnung, 2003; *Williams, Rhiannon*, Access to Documents Held by European Institutions, with Particular Regard to Environmental Infringement Procedures, or the Emperor's New Clothes, and the Chimera of Amicable Dispute Resolution, *elni* 2/2001, 1 ff.; *Wölker, Ulrich*, Transparenz in der Europäischen Union, in: Siegfried Magiera/Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), *Verwaltung in der Europäischen Union*, 2001, 103 ff.; *Wölker, Ulrich*, in: von der Groeben, Hans/Schwarze, Jürgen (Hrsg.), *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Kommentar, 6. Aufl., 2004, Art. 255.

Inhaltsübersicht

A.	Einleitung	1--15
I.	Vorläufer und spezifische Regelungen	2--6
II.	Primärrechtliche Grundlagen und Neukonzeption auf der Grundlage der VO 1049/2001	7--15
B.	Regelungsgehalt der VO 1049/2001	16--94
I.	Zielsetzungen und Grundsatz (Art. 1, Art. 2 Abs. 1)	19--20
II.	Zugangsberechtigte und Zugangsverpflichtete (Art. 2 Abs. 1, 2)	21--25
1.	Zugangsberechtigte	21—23
2.	Zugangsverpflichtete	24--25
III.	Zugangsobjekt (Art. 2 Abs. 3, Art. 3 lit. a)	26--30
IV.	Ausnahmen vom Zugangsanspruch (Art. 4)	31--73

1.	Absolute Ausnahmetatbestände (Art. 4 Abs. 1)	38--46
2.	Relative Ausnahmetatbestände (Art. 4 Abs. 2, Abs. 3)	47--63
a)	Geschäftliche Interessen	51
b)	Schutz von Gerichtsverfahren und Rechtsberatung	52--58
c)	Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten	59--60
d)	„Interne Dokumente“	61--63
3.	Verfahrensvorschriften und Reichweite der Ausnahmetatbestände (Art. 4 Abs. 4--7)	64--73
a)	Konsultation Dritter (Art. 4 Abs. 4,5)	65--69
b)	Teilweise zu gewährender Zugang (Art. 4 Abs. 6)	70--72
c)	Zeitliche Geltung der Ausnahmen (Art. 4 Abs. 7)	73
V.	Verfahren und Modalitäten (Art. 6--10, 14 Abs. 1)	74--81
VI.	Sonstige Bestimmungen (Art. 5, 11--17)	82--89
VII.	Rechtsschutz	90--94
C.	Zur tatsächlichen Inanspruchnahme des Rechts auf Zugang zu Dokumenten	95--98
D.	Zusammenfassende Bewertung und Perspektiven	99--102

A. Einleitung

- 1 Die VO 1049/2001 ist vor dem Hintergrund einer spätestens seit Beginn der 90er Jahre einsetzenden **Entwicklung hin zu einer größeren Transparenz gemeinschaftlicher Tätigkeiten** und daher dieser bisherigen Entwicklungsschritte und der Regelung des Zugangs zu Informationen in spezifischen Bereichen, insbesondere im Umweltrecht, zu sehen (I.). Sodann sind für Tragweite und Auslegung der VO 1049/2001 (notwendigerweise) die **primärrechtlichen Vorgaben**¹ (unter Einschluss der Rechtsgrundlage der Verordnung) von Bedeutung, die auch den Ausgangspunkt für die Neukonzeption der Regelung des Zugangs zu Dokumenten durch die VO 1049/2001 bilden (II.).

I. Vorläufer und spezifische Regelungen

- 2 Wichtiger „Vorläufer“ der Verordnung und gleichzeitig ein entscheidender Schritt im Hinblick auf die Etablierung eines Rechts auf Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane war der 1993 verabschiedete **„Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten“**². Auf der Grundlage des Verhaltenskodex sollte der Zugang zu Rats- und Kommissionsdokumenten gewährleistet

¹ Zur Maßstabswirkung des Art. 255 EGV für die Sekundärrechtsetzung ausführlich *Sobotta*, Transparenz, 315 ff.

² ABl. Nr. L 340 vom 31. 12. 1993, S. 41. Hierzu *Röger*, DVBl. 1994, 1182 ff.; *Dreher*, EuZW 1996, 487 ff.; *Fluck/Theuer*, EWS 1994, 154 ff.; *Wölker*, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 3 ff.; zu Hintergrund und Kontext des Kodex auch *Christian Calliess*, Anmerkung, ZUR 1996, 143 f.; *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit, 21 ff.; *Sobotta*, Transparenz, 280 ff. Vgl. umfassend zu Entwicklung und Bedeutung eines Rechts auf Zugang zu Dokumenten sowie der Entwicklung speziell auf EU-Ebene *Heselhaus*, in: *Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 56, Rdnr. 1 ff., 13 ff.; s. auch *Riemann*, Transparenz, 23 ff.; *Meltzian*, Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten, 60 ff.; zur Transparenz in der EU als Verfassungsprinzip *Bröhmer*, Transparenz, 313 ff.

werden. Damit sollte letztlich eine größere Bürgernähe erreicht werden, wodurch auch das Interesse der Bürger an den gemeinschaftlichen Aktivitäten verstärkt und öffentliche Auseinandersetzungen mit europapolitischen Themen ermöglicht bzw. gefördert werden sollten³. Insofern steht der Grundsatz des Zugangs zu bei Behörden vorhandenen Informationen auch in engem Zusammenhang mit der demokratischen Legitimation der Ausübung von Hoheitsgewalt in der EU, kann sich der Einzelne doch nur unter der Voraussetzung, dass er über ausreichende Informationen verfügt, eine Meinung bilden⁴. Der Verhaltenskodex bildete die Grundlage für die Beschlüsse des Rates und der Kommission, die je für sich den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des jeweiligen Organs regelten⁵. Im Wesentlichen wurde der Inhalt des Verhaltenskodex in die Beschlüsse übernommen; so ergaben sich die wesentlichen Grundprinzipien des Informationsanspruchs schon aus dem Verhaltenskodex selbst; die (weitgehend übereinstimmenden) Entscheidungen von Rat und Kommission nahmen sie lediglich auf⁶. Hinzuweisen ist im Übrigen auf den Umstand, dass auch das Parlament -- obwohl der Zugang zu Parlamentsdokumenten nicht Gegenstand des Verhaltenskodex war -- einen entsprechenden Beschluss gefasst hatte⁷.

- 3 Daneben ist auf die spezifischen Regelungen über den **Zugang zu Umweltinformationen** hinzuweisen, die jedoch – soweit der Zugang Einzelner betroffen ist – auf Vorgaben für die Mitgliedstaaten beschränkt sind bzw. waren (vgl. noch sogleich Rdnr. 4) und für die Entwicklung eines Informationszugangsanspruchs in Bezug auf bei Unionsorganen vorhandene Informationen bzw. Dokumente wohl eine gewisse Rolle spielten. Von besonderer Bedeutung ist hier die **Umweltinformationsrichtlinie** (RL 2003/4⁸), die die Vorgängerrichtlinie 90/313⁹ ablöste: Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten, Einzelnen Zugang zu bei mitgliedstaatlichen Behörden vorhandenen Informationen zu gewähren, ohne dass diese ein spezifisches Interesse nachweisen müssen¹⁰. Insofern ähneln sich also Konzept und Zielsetzung der VO 1049/2001 einerseits und der RL 2003/4 andererseits.
- 4 Die VO 1049/2001 kommt – wie noch zu zeigen sein wird (Rdnr. 26 ff.) – insofern bereichsübergreifend zum Zuge, als alle Dokumente erfasst werden, gleich welches Gebiet sie betreffen. Daneben existiert mittlerweile für den Zugang zu bei Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft vorhandenen **Informationen in Umweltangelegenheiten** eine spezifische Verordnung (**VO 1367/2006**¹¹), die die Vorgaben der sog. **Aarhus-**

³Hierzu Röger, DVBl. 1994, 1182, 1183.

⁴Zur Bedeutung des „Transparenzprinzips“ als demokratisches Element insbesondere in der EU etwa GA Tesauro, Rs. C-58/94 (Kuijer), Slg. 1996, I-2169, Ziff. 15; EuG, Rs. T-211/00 (Kuijer), Slg. 2002, I-485, Ziff. 52; ausführlich Anne Peters, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001, 694 ff.; speziell zum Aspekt der Verwaltungskontrolle durch die Öffentlichkeit Armin Hatje, Verwaltungskontrolle durch die Öffentlichkeit – eine dogmatische Zwischenbilanz zum Umweltinformationsanspruch, EuR 1998, 734 ff. S. auch noch die Nachweise in Fn. 22.

⁵Beschluss 93/731/EG des Rates vom 20. Dezember 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten, ABl. Nr. L 340 vom 31. 12. 1993, S. 43; Beschluss 94/90/EGKS, EG, Euratom der Kommission vom 8. Februar 1994 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten, ABl. Nr. L 46 vom 18. 2. 1994, S. 58.

⁶Vgl. den Überblick über die rechtliche Tragweite des Kodex in Verbindung mit den Beschlüssen bei Astrid Epiney, Umweltrecht in der EU, 1. Aufl., 1997, 156 f.

⁷Beschluss 97/632/EGKS, EG, Euratom des Europäischen Parlaments vom 10. Juli 1997 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, ABl. Nr. L 263 vom 25. 9. 1997, S. 27.

⁸ABl. Nr. L 41/2003, 26.

⁹ABl. Nr. L 158/1990, 56.

¹⁰Zur Tragweite der RL 2003/4 m.w.N. Epiney, Umweltrecht, 191 ff.

¹¹VO (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in

Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten¹² auf Gemeinschaftsebene umsetzen soll¹³. Diese Konvention sieht u.a.¹⁴ ein „Jedermannsrecht“ auf Zugang zu Umweltinformationen sowie eine Pflicht zur Erhebung und Weitergabe von Umweltinformationen vor¹⁵. Die Konzeption der VO 1367/2006 geht dabei dahin, dass auch für den Zugang zu bei den Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft vorhandenen Umweltinformationen grundsätzlich die VO 1049/2001 zum Zuge kommen soll, entspricht sie doch in wesentlichen Teilen den Vorgaben der Aarhus-Konvention; allerdings erwies es sich als notwendig, in den (wenigen) Bereichen, in denen den Vorgaben der Aarhus-Konvention in der VO 1049/2001 nicht hinreichend Rechnung getragen wurde, entsprechende weitergehende Vorgaben zu formulieren (vgl. Erw. 12 ff. Präambel VO 1367/2006). Insofern richtet sich also auch ein Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen (vgl. die Definition in Art. 2 lit. d) VO 1367/2006) ebenfalls nach der VO 1049/2001; soweit die VO 1367/2006 allerdings weitergehende oder spezifische Regelungen enthält, sind diese maßgeblich, so dass der VO 1367/2006 insofern *leges speciales* zu entnehmen sind. In der weiteren Kommentierung der VO 1049/2006 wird dabei jeweils auf diese „Sonderregelungen“ hingewiesen, soweit sie zu Abweichungen von den Vorgaben der VO 1049/2001 führen¹⁶. Dieses System führt dazu, dass die Ausgestaltung des Anspruchs auf Zugang zu bei den Organen der Gemeinschaft vorhandenen Dokumenten bzw. Umweltinformationen zweigleisig ausgestaltet ist: Für „normale“ Informationen kommt ausschließlich die VO 1049/2001 zum Zuge, während für Umweltinformationen zusätzlich die Anforderungen der VO 1367/2006 zu beachten sind.

- 5 Weiter ist ganz allgemein darauf hinzuweisen, dass nach **Art. 2 Abs. 6** VO 1049/2001 die Vorgaben **völkerrechtlicher Abkommen** in Bezug auf den Zugang zu Dokumenten unberührt bleiben und damit letztlich vorrangig zum Zuge kommen. Dies gilt auch für die Aarhus-Konvention, so dass ihre Vorgaben selbst dann – im Falle ihrer Unvereinbarkeit mit der VO 1049/2001 mit diesen – zum Zuge kommen, wenn sie nicht explizit in die VO 1367/2006 Eingang gefunden haben¹⁷.
- 6 Die VO 1049/2001 regelt nicht eigentlich die Frage des Verhältnisses zu **anderen gemeinschaftlichen Vorschriften**, die den Zugang zu bei den Organen vorhandenen

Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, ABl. Nr. L 264 vom 25.9.2006, S. 13, abgedruckt in dieser Sammlung unter D.IV.

¹²Der Text des Abkommens findet sich in ILM 38 (1999), 517 ff. Eine deutsche Fassung findet sich in der Beilage Nr. III/2001 zu Heft 3/2001. Die Gemeinschaft hat die Konvention am 17.2.2005 genehmigt, vgl. ABl. Nr. L vom 17.5.2005, S. 1. In dieser Sammlung ist die Konvention mit einer Kommentierung von *Epiney* unter F.II. abgedruckt.

¹³Daneben gibt es noch eine Reihe von Rechtsakten, die in verschiedenen Bereichen den Zugang der Öffentlichkeit zu bestimmten, bei Behörden der Mitgliedstaaten vorhandenen Informationen regeln, auf die hier somit nicht näher einzugehen ist. Vgl. den Überblick m.w.N. bei *Epiney*, Umweltrecht in der EU, 172 ff.

¹⁴Auf den zweiten Pfeiler (Beteiligung der Öffentlichkeit an verschiedenen Entscheidungsverfahren) und den dritten Pfeiler (Zugang zu Überprüfungsverfahren) soll hier nicht weiter eingegangen werden. Vgl. zu der Konvention den Überblick m.w.N. bei *Epiney*, Umweltrecht in der EU, 175 ff. sowie die Kommentierung zur Konvention von *Epiney* unter F.II.

¹⁵Ausführlich zu diesen Pflichten bzw. der diesbezüglichen Tragweite der Konvention *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, 68 ff., 82 ff.

¹⁶Darüber hinaus enthält die VO 1367/2006 aber auch noch eine Reihe weiterer Vorgaben, die nicht den Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen betreffen und in dieser Kommentierung daher ausgespart werden.

¹⁷Relevant wird dies im Wesentlichen in Bezug auf das nach der Rechtsprechung offenbar bestehende „Vetorecht“ der Mitgliedstaaten im Falle eines Zugangsanspruchs, der sich auf mitgliedstaatliche Dokumente bezieht, s. B.IV.3.a). Ansonsten dürfte die VO 1049/2001 – zusammen mit den in der VO 1367/2006 vorgesehenen Präzisierungen – mit den Vorgaben der Aarhus-Konvention im Einklang stehen.

Informationen betreffen¹⁸. Vieles spricht dafür, dass diese grundsätzlich als spezielle Regelungen „vorrangig“ zum Zuge kommen¹⁹, wobei jedoch immer die in Art. 255 EGV getroffene Grundentscheidung zum „möglichst weitgehenden“ Zugang zu bei den Organen vorhandenen Dokumenten zu beachten ist. Diese Grundentscheidung muss ggf. mit kollidierenden Interessen Einzelner zum Ausgleich gebracht werden, so dass neben dem in Art. 255 zum Ausdruck gekommenen „Prinzip des Zugangs“ insbesondere auch die Grundrechte Einzelner zu beachten sind.

II. Primärrechtliche Grundlagen und Neukonzeption auf der Grundlage der VO 1049/2001

- 7 Durch den Erlass der VO 1049/2001²⁰ wurden die bis dahin geltenden, auf dem Verhaltenskodex beruhenden Regelungen auf eine neue Grundlage gestellt. Hintergrund ist auch und gerade die durch den Amsterdamer Vertrag erfolgte Einführung des Art. 255 EGV in den EG-Vertrag. Diese Bestimmung verankert auf primärrechtlicher Ebene den sich bis dahin nur auf der Grundlage des Verhaltenskodexes und der diesbezüglichen Beschlüsse der Organe²¹ ergebenden Informationszugangsanspruch der Öffentlichkeit zu bei den Organen befindlichen Dokumenten. Damit wird das Öffentlichkeitsprinzip der Arbeit der europäischen Organe verbindlich formuliert und so der Transparenz des Handelns der betroffenen Organe Vorschub geleistet. Es ist im Übrigen nicht zu verkennen, dass eine **gewisse Öffentlichkeit des Handelns der Organe ein wichtiges Element für die Sicherstellung ihrer demokratischen Legitimation** darstellt²². Diese Verankerung des „Öffentlichkeitsprinzips“²³ ist auch im Zusammenhang mit Art. 1 Abs. 2

¹⁸ Zum Verhältnis der VO 1049/2001 zu anderen Informationszugangsrechten *Heselhaus*, in: *Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 56, Rdnr. 111 ff.; *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit, 189 ff.; *Riemann*, Transparenz, 269 ff.; *de Leeuw*, ELR 2003, 324 (239 f.); *Peers*, YEL 2002, 385 (422 ff.).

¹⁹ In diese Richtung wohl auch EuG, Rs. T-376/03 (Hendrickx), Urt. v. 5.4.2005, Ziff. 54 ff.

²⁰ Zur Entstehungsgeschichte die Hinweise bei *Wölker*, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 8; *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit, 145 ff.; *Meltzian*, Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten, 173 ff.; *Peers*, YEL 2002, 385 (386 ff.).

²¹ Oben Rdnr. 2.

²² So schon die in diese Richtung gehenden Bemerkungen (in Bezug auf den Beschluss 93/731) von GA *Tesauo* (Schlussanträge), Rs. C-58/94, Slg. 1996, I-2169, Ziff. 15, der betont, dass mit dieser Regelung anerkannt werde, „dass das Recht des Einzelnen auf Zugang zu Informationen, die im Besitz von Behörden sind, Ausdruck des demokratischen Prinzips ist und deshalb mitbestimmend für diese Staatsform ist“. Aus der Rspr. m.w.N., EuG, Rs. T-211/00 (Kuijer), Slg. 2002, II-485, Ziff. 52. Auch in Erklärung Nr. 17 zum Vertrag über die Europäische Union betonten die Mitgliedstaaten die Bedeutung der Transparenz der Beschlussverfahren für die Förderung der Demokratie und des Vertrauens der Öffentlichkeit in die EU. Zur Bedeutung des „Transparenzprinzips“ als demokratisches Element *Christian Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 3. Aufl., 2006, Art. 1 EUV, Rdnr. 46 ff.; *Anne Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001, 694 ff.; *Harden*, EPL 2001, 165 (174 ff.); *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, 319 ff.; *Heitsch*, Verordnung über den Zugang zu Dokumenten, 56 ff.; *Gertrude Lübke-Wolff*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), 246 (276 ff.); *Sobotta*, Transparenz, 35 ff.; *Wewers*, Zugangsrecht zu Dokumenten, 113 ff.; *Curtin*, CMLRev. 2000, 7 ff.; *Heselhaus*, in: *Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 56, Rdnr. 7 ff.; umfassend auch die instruktiven Ausführungen unter Bezugnahme auf rechtsphilosophische Ansätze und unter Einbezug der geschichtlichen Entwicklung von *Wegener*, Der geheime Staat, 14 ff.

²³ So auch GA *Tesauo* (Schlussanträge), Rs. C-58/94, Slg. 1996, I-2169, Ziff. 15, der davon spricht, dass der Beschluss 93/731 „den endgültigen Abschied von der Geheimhaltung als allgemeinem Leitprinzip des Handelns der Behörden bedeutet“. Allgemein zu Aspekten der Transparenz im Rechtsetzungsverfahren auf EU-Ebene etwa *Wolfgang Kahl*, Das Transparenzdefizit im Rechtsetzungsprozess der EU, ZG 1996, 224 ff.;

EUV zu sehen, wonach die Entscheidungen in der EU „möglichst offen und bürgernah“ getroffen werden sollen²⁴. Vor diesem Hintergrund ist der Zugang zu Dokumenten an sich als öffentliches Interesse anzusehen²⁵, ohne dass es eines spezifischen Interesses des Einzelnen bedürfte, wobei natürlich nicht zu verkennen ist, dass dieses öffentliche Interesse bei unterschiedlichen Dokumenten verschieden zu gewichten sein wird. Speziell in Bezug auf Umweltangelegenheiten ist noch hervorzuheben, dass das Transparenzprinzip hier eine wichtige Rolle im Hinblick auf den **effektiven Vollzug des Umweltrechts** und die **Effektivität der Kontrolle der Verwaltung** spielt²⁶.

- 8 Art. 255 Abs. 1 EGV sieht vor, dass jedem Unionsbürger sowie jeder (natürlichen und juristischen) Person mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat ein individuelles **Recht auf Zugang zu Dokumenten** des Parlaments, des Rates und der Kommission zu gewähren ist²⁷. Dieses Recht ist allerdings als solches **nicht unmittelbar wirksam**²⁸, sondern nur

Christian Heitsch, Die Transparenz der Entscheidungsprozesse als Element demokratischer Legitimation der Europäischen Union, EuR 2001, 809 ff.

²⁴ Ergänzend ist in diesem Zusammenhang noch auf Art. 42 Grundrechtecharta (s. den Text mit Erläuterungen in EuGRZ 2000, 544) hinzuweisen, der -- letztlich parallel zu Art. 255 Abs. 1 EGV -- das Recht jedes Unionsbürgers sowie jeder natürlichen oder juristischen Person mit (Wohn-) Sitz in der EU auf Zugang zu den Dokumenten des EP, des Rates und der Kommission verankert. Nach Art. 52 Abs. 2 der Charta erfolgt die „Ausübung der durch die Charta anerkannten Rechte, die in den Gemeinschaftsverträgen oder im Vertrag über die Europäische Union begründet sind, (...) im Rahmen der darin festgelegten Bedingungen und Grenzen“. Zu Art. 42 Grundrechtecharta m.w.N. *Siegfried Magiera*, Art. 42, in: Jürgen Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Aufl., 2006, Art. 42; *Hans-Werner Rengeling/Peter Szczekalla*, Grundrechte in der Europäischen Union. Charta der Grundrechte und Allgemeine Rechtsgrundsätze, 2004, § 38, 901 ff.

²⁵ Missverständlich insoweit *Driessen*, ELR 2005, 675 (681) und EuG, Rs. T-84/03 (Turco), Slg. 2004, II-4061, Ziff. 81 ff.

²⁶ Hierzu nur *Christian Calliess*, Anmerkung, ZUR 1996, 143; *Armin Hatje*, Verwaltungskontrolle durch die Öffentlichkeit -- eine dogmatische Zwischenbilanz zum Umweltinformationsanspruch, EuR 1998, 734 ff., 741.

²⁷ Art. 255 EGV betrifft hingegen nicht das Recht mitgliedstaatlicher Behörden auf Zugang zu Informationen der betroffenen gemeinschaftlichen Organe. Hier ist ggf. Art. 10 EGV einschlägig, aus dem gewisse Informationspflichten der gemeinschaftlichen Behörden abgeleitet werden können. Vgl. aus der Rechtsprechung EuGH, Rs. C-2/88, Slg. 1990, I-3365, Ziff. 17 ff.

²⁸ Insofern missverständlich bzw. a.A. *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 1, 6, der davon spricht, dass mit Art. 255 EGV die Informationsfreiheit in den „Rang eines verfassungsrechtlich verbürgten Freiheitsrechts“ erhoben werde bzw. betont, dass Art. 255 Abs. 1 EGV einen „individuellen Anspruch“ begründe; ebenfalls dezidiert für eine unmittelbare Wirkung des Art. 255 EGV *Heselhaus*, in: Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 56, Rdnr. 44 ff. Vgl. ausdrücklich gegen eine unmittelbare Wirkung EuG, Rs. T-191/99 (Petrie), Slg. 2001, II-3677 (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 11), Ziff. 34, wo das EuG festhält, dass weder Art. 1 Abs. 2 EUV noch Art. 255 EGV unmittelbar anwendbar seien. Wie hier auch etwa *Martin Gellermann*, in: Streinz, Kommentar EUV/EGV, 2003, Art. 255, Rdnr. 4; *Dominik Schnichels*, Die gläserne Kommission – Zugang zu Dokumenten der EG-Kommission, EuZW 2002, 577; *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit, 54 ff.; wohl auch *Sobotta*, Transparenz, 312 ff.; *Nowak*, DVBl. 2004, 272 (280). Aufgrund des Erlasses der VO 1049/2001 ist diese Frage aber nicht (mehr) von praktischer Relevanz. Eine andere Frage ist die danach, ob sich ein Informationsanspruch aus einem als allgemeinen Rechtsgrundsatz anzuerkennenden Grundrecht auf Informationszugang ergibt. Es bestehen jedoch Zweifel, ob sich ein solcher allgemeiner Rechtsgrundsatz tatsächlich (im Sinne eines allgemein geltenden Informationszugangsanspruchs) nachweisen lässt. Eher befürwortend GA *Tesauro*, Schlussanträge zur Rs. C-58/94 (Niederlande/Rat), Slg. 1996, I-2171, Ziff. 19; GA *Léger*, Schlussanträge zu EuGH, Rs. C-353/99 P (Hautala), Slg. 2001, I-9567, Ziff. 53; *Michael O'Neill*, The Right of Access to Community-Held Documents as a General Principle of EC Law, EPL 1998, 403 ff.; *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit, 94 ff.; *Meltzian*, Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten, 314 ff.; *Riemann*, Transparenz, 117 ff.; eher zurückhaltend *Wölker*, in: Magiera/Sommermann, Verwaltung in der EU, 103 (105); *Sobotta*, Transparenz, 315 ff.; *Nowak*, DVBl. 2004, 272 (279 f.); *Broberg*, ELR 2002, 194 ff.; auch der EuGH tendiert wohl eher für eine Zurückhaltung, vgl. EuGH, Rs. C-41/00 (Interporc), Slg. 2003, I-2125, Ziff. 43. Zur Rechtslage in den (bzw. einigen) Mitgliedstaaten *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 2; *Heselhaus*, in: Heselhaus/Nowak, Handbuch der

„vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach den Absätzen 2 und 3 festzulegen sind“, garantiert. Dies ändert aber nichts daran, dass jedenfalls in dieser Durchführungsgesetzgebung ein individueller Anspruch zu begründen ist und die Vorgaben des Art. 255 Abs. 1 EGV zu beachten sind. Von besonderer Bedeutung sind dabei folgende Aspekte (auf deren Ausgestaltung und Präzisierung in der VO 1049/2001 noch zurückzukommen sein wird²⁹):

- 9 -- Aus Art. 255 Abs. 1, 2 EGV ist zu schließen, dass der **Zugang zu Dokumenten die Regel** und deren Verweigerung die begründungsbedürftige Ausnahme darstellt³⁰. Diesem Grundsatz muss dann notwendigerweise auch die sekundärrechtliche Ausgestaltung und Präzisierung Rechnung tragen, so dass hier das Ziel einer möglichst umfassenden und weitgehenden Transparenz zu berücksichtigen ist. Dieser Hintergrund ist dann auch und gerade für die Auslegung der sekundärrechtlichen Regelungen von Bedeutung.
- 10 -- Der Kreis der jedenfalls **anspruchsberechtigten Personen** (Unionsbürger sowie natürliche und juristische Personen mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat) wird festgelegt, wobei dieser Kreis auch erweitert werden kann.
- 11 -- Nur **Parlament, Rat und Kommission** sind zur Gewährung des Informationszugangs verpflichtet, während andere Gemeinschaftseinrichtungen nicht von Art. 255 Abs. 1 EGV erfasst werden³¹. Dies ändert aber nichts daran, dass diese anderen Einrichtungen insbesondere aufgrund ihrer in der Regel bestehenden Befugnis, Geschäftsordnungen zu erlassen, den Zugang zu Dokumenten gewähren können, wie viele das auch schon getan haben³². Weiter kommen Art. 255 EGV und damit auch die auf seiner Grundlage erlassenen Regelungen nach Art. 28 Abs. 1, 41 Abs. 1 EUV auch für das Tätigwerden dieser Organe im Bereich der Zweiten und Dritten Säule zum Zug.
- 12 -- **Anspruchsgegenstand** müssen alle „Dokumente“ der erwähnten Gemeinschaftsorgane sein, wobei zwar nur vorhandene Dokumente erfasst werden³³, dieser Begriff vor dem Hintergrund des Ziels eines möglichst umfassenden Informationszugangs aber weit auszulegen ist, so dass jegliche bei den Organen in irgendeiner Form „festgehaltene“ oder gespeicherte Information -- unabhängig von dem verwandten Datenträger -- erfasst wird³⁴.
- 13 -- **Anspruchsschranken** kann es nur aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geben.
- 14 Gemäß Art. 255 Abs. 2 EGV sind die für die Ausübung des Zugangsrechts maßgeblichen Grundsätze (nach dem Mitentscheidungsverfahren) festzulegen. Genau dies ist Gegenstand der VO 1049/2001³⁵: Im Gefolge des erwähnten primärrechtlichen Auftrages in Art. 255

Europäischen Grundrechte, § 56, Rdnr. 31 ff.; *Wegener*, Der geheime Staat, 401 ff.; *Heitsch*, Verordnung über den Zugang zu Dokumenten, 19 ff., jeweils m. w. N.

²⁹Unten B.

³⁰Vgl. *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 6.

³¹Kritisch hierzu *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 8; *Chiti*, CMLRev. 1998, 189 (204 f.); wohl auch *Curtin*, CMLRev. 2000, 7, 14.

³²Vgl. *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 8, m. w. N. Siehe auch die Erklärung des EP und des Rates zur VO 1049/2001 (ABl. 2001 L 173, 5), in der bekräftigt wird, dass die Agenturen und ähnliche vom Gesetzgeber geschaffene Einrichtungen” ebenfalls über Regelungen betreffend den Zugang zu Dokumenten verfügen sollen, die mit den Vorgaben der VO 1049/2001 in Einklang stehen.

³³Also kein Informationsbeschaffungsanspruch besteht. S. auch noch unten B.III.

³⁴Vgl. zum Anspruchsgegenstand *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 11 ff., der auch auf die Frage des Zugangs zu von den Gemeinschaftsorganen verwalteten Drittdokumenten eingeht und diesen grundsätzlich befürwortet. Siehe in Bezug auf die Regelung in der VO 1049/2001 auch noch unten B.III.

³⁵Vgl. Erw. 4 der Präambel: „Diese Verordnung soll dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten größtmögliche Wirksamkeit verschaffen und gemäß Artikel 255 Abs. 2 des EG-Vertrags die allgemeinen Grundsätze und Einschränkungen dafür festlegen.“ Zu bemerken ist, dass der in Art. 255 Abs. 2 EGV vorgegebene Zeitrahmen von zwei Jahren fast eingehalten wurde (der Amsterdamer Vertrag trat am 1. 5. 1999 in Kraft, die Verordnung wurde am 30. 5. 2001 erlassen). Siehe in diesem Zusammenhang *Williams*, elni 2001, 1 ff., der die Hast bei der Ausarbeitung der Verordnung kritisiert, ohne dass im Einzelnen klar wird, in welchen Mängeln sich diese genau niedergeschlagen hat bzw. haben soll.

EGV werden damit die Regelungen über den Zugang zu Parlaments-, Rats- und Kommissionsdokumenten einheitlich und auf einer eindeutig rechtsverbindlichen Grundlage³⁶ vereinheitlicht. Die Verordnung geht dabei -- im Anschluss an Art. 255 Abs. 3 EGV -- davon aus, dass die betroffenen Organe in ihren jeweiligen **Geschäftsordnungen** spezielle Bestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu Dokumenten erlassen, die den Vorgaben der VO 1049/2001 Rechnung tragen und die zu ihrer Durchführung notwendigen Anpassungen enthalten (**Art. 18 Abs. 1 VO 1049/2001**)³⁷.

- 15** In Bezug auf das Verhältnis der VO 1049/2001 sowie der zu erlassenden Bestimmungen der Geschäftsordnungen der Organe zu den bestehenden Beschlüssen der Organe zum Zugang zu Dokumenten³⁸ sind der VO 1049/2001 keine näheren Angaben zu entnehmen. Erw. 17 der Präambel weist allerdings darauf hin, dass diese Beschlüsse „nötigenfalls“ geändert oder aufgehoben werden sollen. Inzwischen haben die Kommission, Rat und Parlament ihre Geschäftsordnungen bereits an die VO 1049/2001 angepasst³⁹; in den entsprechenden Beschlüssen werden die Beschlüsse 94/90/EGKS, EG, Euratom (Kommission), 93/731/EG (Rat) und 97/632/EGKS, EG, Euratom (Parlament) aufgehoben⁴⁰. Die Durchführungsbestimmungen der Organe müssen mit der Verordnung in Einklang stehen, so dass sie den Zugangsanspruch im Verhältnis zur VO 1049/2001 jedenfalls nicht einschränken dürfen⁴¹ und somit auch entsprechend den Vorgaben der VO 1049/2001 auszulegen sind. Damit ist davon auszugehen, dass in Zukunft **der Zugang zu den Dokumenten von Rat, Parlament und Kommission ausschließlich durch die VO 1049/2001 und die einschlägigen Bestimmungen der Geschäftsordnungen der Organe**

³⁶Ob und inwieweit der Verhaltenskodex bereits selbst -- also unabhängig von den in seinem Gefolge erlassenen Beschlüssen der Organe -- Rechtswirkungen nach außen erzeugte, ist bzw. war nicht ganz klar. Vgl. ausführlich zu solchen interinstitutionellen Vereinbarungen *Roland Bieber*, Das Verfahrensrecht von Verfassungsorganen, 1992, 178 ff. Der EuGH dürfte eher davon ausgegangen sein, dass der Verhaltenskodex selbst keine Rechtswirkungen entfaltete, da er eine Nichtigkeitsklage gegen diesen für unzulässig erachtete, handle es sich doch nicht um eine rechtsverbindliche Handlung, sondern um die Widerspiegelung einer grundsätzlichen Einigung zwischen Rat und Kommission, die gerade keine Rechtswirkungen erzeugen sollte; diese seien eben erst durch die Durchführungsvorschriften entstanden, vgl. EuGH, Rs. C-58/94 (Niederlande/Rat), Slg. 1996, I-2169, Ziff. 24 ff.

³⁷Siehe auch Erw. 17 der Präambel VO 1049/2001. Zu Art. 18 Abs. 2, 3 VO 1049/2001 nur *Wölker*, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 34 f.

³⁸Siehe oben Rdnr. 2.

³⁹Als Rechtsgrundlage fungierten dabei die Bestimmungen über den Erlass der Geschäftsordnungen der beiden Organe (Art. 218 Abs. 2, Art. 207 Abs. 3); der (zusätzliche) Hinweis des Rates auf Art. 255 Abs. 3 EGV dürfte insofern nur deklaratorischer Natur sein, als Art. 255 Abs. 3 EGV keine Rechtsgrundlage darstellt. Siehe in diesem Zusammenhang EuGH Rs. C-58/94 (Niederlande/Rat), Slg. 1996, I-2169, Ziff. 33 ff., wo der EuGH klarstellte, dass in einer Geschäftsordnung auch Bestimmungen über den Zugang zu Informationen bzw. Dokumenten verankert werden könnten; denn auch Maßnahmen internen Charakters -- wie sie eine Geschäftsordnung typischerweise enthalte -- könnten durchaus Außenwirkung entfalten.

⁴⁰Vgl. Beschluss 2001/937/EG, EGKS, Euratom der Kommission vom 5. Dezember 2001 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung, ABl. Nr. L 345 vom 29. 12. 2001, S. 94; Beschluss 2001/840 des Rates vom 29. November 2001 zur Änderung der Geschäftsordnung des Rates, ABl. Nr. L 313 vom 30. 11. 2001, S. 40, heute gilt Beschluss 2004/338/EG, Euratom des Rates vom 22.3.2004 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung, ABl. Nr. L 106 vom 15.4.2004, S. 22. Rat und Parlament haben ihren Geschäftsordnungen einen Anhang beigelegt. Für das Parlament vgl. Beschluss (2001)2135(REG) vom 13.11.2001 zur Anpassung der GO des EP an die VO 1049/2001, ABl. 2002 Nr. C 140 E, S. 24. Dieser modifizierte die GO des EP. S. auch Beschluss 2001/C 374/01 des Präsidiums vom 28.11.2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des EP, ABl. 2001 Nr. C 374, S. 1, in der Fassung vom 26.9.2006, vgl. ABl. 2005 Nr. C 289, 6. S. nunmehr die Neufassung der GO des EP in ABl. Nr. L 44 vom 15.2.2005, S. 1. Der Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten ist in Art. 97 GO EP geregelt.

⁴¹Vgl. *Sobotta*, Transparenz, 283 f.; *Riemann*, Transparenz, 246 f., jeweils m.w.N. Problematisch könnte in diesem Zusammenhang etwa eine eigenständige Begriffsdefinition dessen, was unter einem Dokument zu verstehen ist, sein, hierzu ausführlich m.w.N. *Riemann*, Transparenz, 247 ff.

geregelt ist; vorbehalten bleiben lediglich die in der VO 1367/2006 enthaltenen Sonderbestimmungen bzw. weitergehenden Vorgaben betreffend Umweltinformationen⁴².

B. Regelungsgehalt der VO 1049/2001

- 16 Die VO 1049/2001 greift im Wesentlichen dieselben Aspekte auf, die bereits in den erwähnten Verhaltenskodex und die darauf beruhenden Beschlüsse der Organe Eingang gefunden hatten. Auch lehnen sich die Bestimmungen der Verordnung inhaltlich weitgehend an den Verhaltenskodex und die Beschlüsse der Organe an. Von Bedeutung ist dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass daher davon auszugehen ist, dass die in Bezug auf die Beschlüsse ergangene **Rechtsprechung** weitgehend auch auf die **Anwendung der Verordnung** übertragen werden kann. Allerdings sind durchaus auch einige Unterschiede bzw. Weiterentwicklungen zu verzeichnen; auf Einzelheiten wird im Zusammenhang mit der Erörterung der verschiedenen Bestimmungen der Verordnung noch hinzuweisen sein.
- 17 Im Vergleich zum Verhaltenskodex ist allerdings auffallend, dass die **VO 1049/2001** wesentlich mehr in die **Einzelheiten** geht, insbesondere in Bezug auf die konkrete Abwicklung des Zugangsanspruchs, so dass dem Gestaltungsspielraum der Organe auf der Grundlage der Verordnung engere Grenzen gezogen sind als auf der Grundlage des Verhaltenskodex. Verstärkt wird damit die Vereinheitlichung der Grundsätze, die für den Zugang zu bei den erfassten Organen vorhandenen Dokumenten maßgeblich sind.
- 18 Im Einzelnen enthält die VO 1049/2001 **sechs verschiedene Kategorien von Bestimmungen**: Zunächst wird der Zweck der Verordnung definiert und der Grundsatz eines individuellen Rechts auf Zugang zu Informationen formuliert (Art. 1), bevor dann die Voraussetzungen für den Zugang zu Informationen (Zugangsberechtigte und -verpflichtete, Zugangsobjekt und Ausnahmen, Art. 2, 3, 4) formuliert werden. Verschiedene Regelungen der VO 1049/2001 betreffen das Verfahren des Zugangs (Art. 5) sowie einige sonstige Fragen (Art. 6). Schließlich ist noch auf den Rechtsschutz (Art. 7) einzugehen. Bei der Erörterung dieser Aspekte wird dann – soweit angebracht – auch auf die diesbezüglichen Anpassungen bzw. Präzisierungen in den Geschäftsordnungen der Organe hingewiesen.

I. Zielsetzungen und Grundsatz (Art. 1, Art. 2 Abs. 1)

- 19 **Art. 1** VO 1049/2001 formuliert -- im Anschluss an Sinn und Zweck des Art. 255 EGV⁴³ - die **Zielsetzungen** der Verordnung: Danach sollen die Grundsätze und Modalitäten des Zugangs der Öffentlichkeit zu den Dokumenten der verpflichteten Organe so festgelegt werden, dass ein „größtmöglicher Zugang zu Dokumenten gewährleistet ist“. In diesem Sinn sollen die einschlägigen Regeln eine „möglichst einfache Ausübung“ dieses Rechts ermöglichen, und es soll „eine gute Verwaltungspraxis im Hinblick auf den Zugang zu Dokumenten“ gefördert werden⁴⁴. Damit wird letztlich die sich bereits aus Art. 255 EGV

⁴²Oben Rdnr. 4.

⁴³Siehe oben A.II.

⁴⁴Die Verordnung knüpft damit an das bereits im Verhaltenskodex unter dem Titel „Allgemeiner Grundsatz“ formulierte Prinzip, dass die Öffentlichkeit einen möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten der Kommission und des Rates erhalten soll, an. Bemerkenswert ist, dass im Beschluss 93/731 des Rates und im Beschluss 97/632 des EP die Zielsetzung der Gewährung eines möglichst umfassenden Zugangs nicht erwähnt wird. Hingegen übernahm die Kommission im Beschluss 94/90 den Verhaltenskodex als solchen und damit auch das im Zweifel geltende Prinzip des möglichst weitgehenden Zugangs zu Dokumenten.

ergebende wegweisende Ausrichtung des Informationszugangsanspruchs aufgegriffen und ausdrücklich verankert. Von Bedeutung ist dies insbesondere insofern, als die Zielsetzung eines möglichst umfassenden und weitgehenden Zugangs zu Dokumenten bei der Auslegung der nachfolgenden Bestimmungen der Verordnung, die ja gerade diesen Grundsatz verwirklichen sollen, zu berücksichtigen ist, so dass grundsätzlich im Zweifel derjenigen Auslegung der Vorzug zu gewähren ist, die einen weitergehenden Zugang ermöglicht.

- 20** In **Art. 2 Abs. 1** VO 1049/2001 ist die **Anspruchsgrundlage** für den Zugang zu Dokumenten des EP, des Rates und der Kommission verankert; die inhaltliche Tragweite dieses Anspruchs wird dann in der Verordnung noch weiter präzisiert. Dieser Anspruch auf Informationszugang ist -- insofern ähnlich zu der Rechtslage auf der Grundlage der RL 2003/4⁴⁵ -- als „**Jedermannsrecht**“ ausgestaltet⁴⁶, so dass der Zugang zu den Dokumenten unabhängig von der Existenz eines irgendwie gearteten individuellen Interesses zu gewähren ist. Dies dürfte sich schon aus Art. 255 EGV ergeben und steht im Übrigen mit der Zielsetzung des Zugangsrechts -- insbesondere Transparenz der Entscheidungen als Teil des demokratischen Prinzips⁴⁷ -- im Einklang.

II. Zugangsberechtigte und Zugangsverpflichtete (Art. 2 Abs. 1, 2)

1. Zugangsberechtigte

- 21** **Träger des Anspruchs auf Zugang** zu den bei den von der Verordnung verpflichteten Organen vorhandenen Dokumenten und damit zugangsberechtigt sind die Unionsbürger und alle natürlichen oder juristischen Personen mit (Wohn-) Sitz⁴⁸ in einem Mitgliedstaat (**Art. 2 Abs. 1** VO 1049/2001); insofern übernimmt die Verordnung die bereits in Art. 255 I EGV figurierende Regelung. Den Organen steht darüber hinaus frei, den Informationszugangsanspruch auf diejenigen natürlichen oder juristischen Personen auszudehnen, die keinen (Wohn-) Sitz in der EU haben (**Art. 2 Abs. 2** VO 1049/2001)⁴⁹.
- 22** Der **Rat** hat von dieser Möglichkeit umfassend Gebrauch gemacht: Gemäß Art. 1 Anhang II zur GO des Rates⁵⁰ ist „jeder natürlichen oder juristischen Person“ grundsätzlich Zugang zu den Ratsdokumenten zu gewähren. Art. 1 der Durchführungsbestimmungen zur VO 1049/2001 in der GO der **Kommission**⁵¹ ist hier etwas weniger klar formuliert; in der

Angesichts der offensichtlichen Ausrichtung aller Beschlüsse an den Zielsetzungen des Verhaltenskodex dürften damit aber keine grundsätzlich unterschiedlichen Auslegungsprinzipien einher gehen bzw. gegangen sein.

⁴⁵RL 2003/4 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der RL 90/313, ABl. Nr. L 41 vom 14.2.2003, S. 26 (Umweltinformationsrichtlinie), abgedruckt unter D I 5.

⁴⁶EuG, Rs. T-174/95 (Svenska Journalistförbundet), Slg. 1998, II-2289, Ziff. 65 ff. (abgedruckt unter G VII Rat Nr. 4); EuG, Rs. T-204/99 (Mattila), Slg. 2001, II-2265, Ziff. 106 (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 9).

⁴⁷Siehe oben Rdnr. 2, 7.

⁴⁸Speziell zu diesem Erfordernis *Heselhaus*, in: *Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 56, Rdnr. 60 f.

⁴⁹Mit diesen Regelungen wird jedenfalls klargestellt, dass Behörden keinesfalls anspruchsberechtigt sein können, sondern sich der Anspruch auf Einzelne beschränkt. So bereits oben Fn. 27. Allerdings können hier aber spezielle Regelungen zum Zuge kommen, hierzu *Wölker*, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 9.

⁵⁰Fußn. 40.

⁵¹Fußn. 40.

Sache dürfte aber auch aus dieser Bestimmung ein Zugangsrecht jeder natürlichen und juristischen Person abzuleiten sein: Zwar ist deren Zugangsrecht (soweit sie nicht Unionsbürger sind und keinen Wohnsitz in einem Mitgliedstaat haben) in Art. 1 Abs. 2 nur fakultativ formuliert („kann“); der Hinweis in Art. 1 Abs. 3, wonach im Falle der Verweigerung des Zugangs nach einem Zweitantrag⁵² nach Art. 230 Abs. 4 EGV Klage erhoben werden kann, legt es jedoch nahe, dass auch in Bezug auf Dokumente der Kommission jeder natürlichen und juristischen Person ein individuelles Zugangsrecht gewährt werden soll. Für diese Sicht spricht auch, dass die nachfolgenden Bestimmungen keinen Unterschied zwischen der Behandlung von Anträgen der unter Art. 1 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 2 Anhang zur GO der Kommission fallenden Personen machen. Nach Art. 97 Abs. 1 GO des **Parlaments** haben nur die in Art. 255 Abs. 1 EGV genannten Personen einen Anspruch auf Zugang zu Dokumenten, während anderen natürlichen oder juristischen Personen der Zugang nur „soweit möglich auf dieselbe Weise“ gewährt wird, so dass für diese ein einklagbarer Anspruch wohl ausgeschlossen ist.

- 23** Soweit der **Zugang zu Umweltinformationen**⁵³ betroffen ist, sieht **Art. 3 VO 1367/2006** vor, dass allen natürlichen und juristischen Personen ohne Unterscheidung nach Nationalität oder (Wohn-) Sitz Zugang zu gewährt ist. Dies impliziert, dass bei denjenigen Organen bzw. Einrichtungen der Gemeinschaft, die nur den in Art. 255 Abs. 1 EGV erwähnten Personen ein Zugangsrecht einräumen, zwei unterschiedliche Regime bestehen: Handelt es sich um einen Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen ist ein weiterer Kreis von Personen zugangsberechtigt als bei sonstigen Anträgen auf Zugang zu Dokumenten. Dies dürfte insofern auf Schwierigkeiten stoßen, als nicht immer von vornherein klar sein wird, ob sich ein Antrag auf Umweltinformationen bezieht und ein und derselbe Antrag auch verschiedene Materien beschlagen kann. Vor diesem Hintergrund dürfte die differenzierte Handhabung des Zugangsrechts auf gewisse Schwierigkeiten stoßen, so dass zu erwarten ist, dass eine Annäherung erfolgen wird und letztlich bei allen Dokumenten allen Personen parallele Zugangsmöglichkeiten eingeräumt werden.

2. Zugangsverpflichtete

- 24** **Verpflichtet**, den Zugang zu Dokumenten zu gewähren, sind die Organe **Rat, Kommission und Parlament (Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 1 lit. a) VO 1049/2001)**. Andere Organe -- wie die EZB oder der Ausschuss der Regionen -- fallen nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung⁵⁴. Die Anwendung der Verordnung dürfte auch für diejenigen selbstständigen Einrichtungen ausgeschlossen sein, die durch sekundärrechtliche Rechtsakte geschaffen wurden, die die Gemeinschaft und ihre Organe bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen sollen und eine eigene Rechtspersönlichkeit haben, wie etwa die Europäische Umweltagentur, das Europäische Markenamt oder die Europäische Arzneimittelagentur⁵⁵. Dies ist insofern -- wie schon die primärrechtliche Regelung des Art. 255 EGV -- zu bedauern, als der Informationszugangsanspruch damit

⁵²Hierzu noch unten B.V.

⁵³Vgl. zum Begriff die Legaldefinition in Art. 2 lit. d) VO 1367/2006 sowie (im Zusammenhang mit der RL 2003/4) *Epiney*, Umweltrecht, 194.

⁵⁴Zu dieser Einschränkung des Geltungsbereichs der VO 1049/2001 bereits oben A.II.

⁵⁵Zu dieser Organisationsebene m.w. N. *Roland Bieber*, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Union, 7. Aufl., 2006, § 4, Rdnr. 103; speziell in Bezug auf die Umweltagentur *Astrid Epiney/Silvana Schnider*, Die Europäische Umweltagentur: Eine neue „Einrichtung“ der EG und ihre Bedeutung für die Schweiz, Umweltrecht in der Praxis (URP/DEP) 1995, 39 ff. Speziell zur (Nicht-) Anwendbarkeit der VO 1049/2001 auf Europol *Heselhaus*, in: Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 56, Rdnr. 51.

teilweise in sachlicher Hinsicht insofern eingeschränkt werden kann, als die Gemeinschaftsorgane gewisse Aspekte ihrer Aktivitäten durch die Schaffung selbstständiger Einrichtungen auslagern und damit Teile des Handelns der Behörden dem Zugangsanspruch entzogen werden⁵⁶. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass zahlreiche dieser sonstigen Gemeinschaftseinrichtungen im Rahmen ihrer Organisationsgewalt gleichwohl Zugangsregelungen getroffen haben⁵⁷. Speziell in Bezug auf den **Zugang zu Umweltinformationen** sind nach **Art. 3 VO 1367/2006** alle Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft verpflichtet, so dass insoweit der Kreis der Verpflichteten ausgeweitet wird. Weiter ist daran zu erinnern⁵⁸, dass auf der Grundlage von **Art. 28 Abs. 1, 41 Abs. 1 EUV** auch solche Dokumente der vom Anwendungsbereich der VO 1049/2001 erfassten Organe zugänglich sind, die sich auf die Tätigkeiten dieser Organe im Rahmen der **Zweiten oder Dritten Säule** beziehen⁵⁹.

- 25** Im Gegensatz zu den erwähnten selbstständigen Einrichtungen sind aber -- wenn dies auch weder in der VO 1049/2001 noch in den Geschäftsordnungen der Organe ausdrücklich verankert ist -- **rechtlich unselbstständige**, wenn auch tatsächlich in gewisser Weise selbstständig arbeitende **Gremien**, die den verpflichteten Organen „zuzuordnen“ sind, dem Informationsanspruch unterworfen. Denn diese stellen ja nach wie vor einen „Teil“ des jeweiligen Organs dar, auch wenn die Arbeit möglicherweise (teilweise) unabhängig von diesem erfolgt. Relevant ist dies insbesondere in Bezug auf Arbeitsgruppen oder Ausschüsse (insbesondere, aber nicht nur, der Kommission), die grundsätzlich dem jeweiligen Organ „zuzurechnen“ sind⁶⁰, so dass sie dem Informationsanspruch unterliegen. Damit sind auch die im Rahmen der Komitologie tätig werdenden **Ausschüsse** vom

⁵⁶Kritisch auch *Chiti*, CMLRev. 1998, 189, 204 f.; *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 8. Allerdings könnte in Betracht gezogen werden, eine Art entsprechende Anwendung des Grundsatzes der Informationsfreiheit auch gegenüber anderen Gemeinschaftseinrichtungen auf das in Art. 1 Abs. 2 EUV enthaltene Gebot einer möglichst offenen Entscheidungsfindung zu stützen. Es erscheint aber höchst fraglich, ob aus einem solch allgemeinen Grundsatz ein individueller Anspruch abgeleitet werden kann, skeptisch bzw. ablehnend auch *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit, 52 ff.; zur rechtlichen Tragweite des Art. 1 Abs. 2 EUV auch *Bröhmer*, Transparenz, 327 ff. Allenfalls in Frage käme wohl eine Herleitung eines solchen individuellen Rechts aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen (hierzu die Nachweise in Fn. 28). Eine andere Frage ist aber, ob sich aus Art. 1 Abs. 2 EUV nicht eine Pflicht der anderen Einrichtungen ableiten lässt, Regelungen über den Zugang zu Dokumenten zu erlassen, wofür gute Gründe sprechen, vgl. hierzu *Bröhmer*, Transparenz, 343 f. Ergänzend ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass Art. 42 der Grundrechtecharta den Anspruch auf alle „Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union“ ausdehnt.

⁵⁷Siehe für die Europäische Umweltagentur schon den diesbezüglichen Beschluss vom 21. 3. 1997, ABl. Nr. C 282/1997, 27. S. ansonsten die VO Nr. 1641/2003 bis 1655/2003, ABl. 2003 Nr. L 245: Diese fügen den Gründungsverordnungen der Agenturen und selbstständigen Einrichtungen jeweils einen Artikel hinzu, der die Anwendbarkeit der VO 1049/2001 vorsieht.

⁵⁸S. schon oben A.II.

⁵⁹Hierzu etwa *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit, 84, unter Bezugnahme auf den sog. *Solana*-Beschluss des Rates (ABl. 2000 L 212, 9, dieser Beschluss modifizierte den Ratsbeschluss über die Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten und Beschlüssen, ist aber heute überholt).

⁶⁰In Bezug auf den Rat kann diese „Zurechnung“ vor dem Hintergrund, dass dieser aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten zusammengesetzt ist, Probleme bereiten, könnte es sich doch bei gewissen Dokumenten auch um mitgliedstaatliche Dokumente handeln. Überzeugend (vgl. diesen Ansatz bei *Wölker*, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 11; ähnlich wohl der Europäische Bürgerbeauftragte, vgl. Jahresbericht 1998, 194 f.; Jahresbericht 2001, 219 ff.) erscheint hier der Ansatz, dass danach zu unterscheiden ist, ob sich die von den Mitgliedstaaten verfassten Dokumente in die Arbeit des Rates einfügen bzw. Teil derselben sind oder ob sie sozusagen „autonom“ und von der Arbeit des Rates getrennt abgefasst wurden: Im ersten Fall kommt die VO 1049/2001 zum Zuge, da es sich um Dokumente des Rates handelt, im zweiten Fall handelte es sich um Dokumente Dritter, auf die die VO 1049/2001 zwar Anwendung findet (sofern sich das Dokument im Besitz des Rates befindet), jedoch spezielle Verfahrensregeln vorsieht, vgl. hierzu unten B.IV.3.a).

Informationsanspruch erfasst⁶¹. Art. 7 Abs. 2 des „Komitologiebeschlusses“⁶² stellt denn in diesem Sinn auch klar, dass die für die Kommission geltenden Grundsätze und Bedingungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten auch für die Ausschüsse gelten.

III. Zugangsobjekt (Art. 2 Abs. 3, Art. 3 lit. a)

26 Der Zugangsanspruch bezieht sich auf alle **Dokumente** eines Organs. **Art. 3** VO 1049/2001 definiert nun den Begriffs des Dokuments, wobei vier Aspekte hervorzuheben sind:

27 - Zunächst ist unter Dokument **jegliche Speicherung einer Information** -- unabhängig von dem verwandten Datenträger -- zu verstehen⁶³. Damit lehnt sich diese Definition an diejenige der RL 2003/4 in Art. 2 Nr. 1⁶⁴ und in Art. 2 lit. d) VO 1367/2006 (der seinerseits die Definition der RL 2003/4 übernimmt) an. Insbesondere sind auch und gerade interne und „informelle“ Dokumente von dem Zugangsanspruch erfasst⁶⁵. Da das menschliche Gehirn -- trotz seiner „Speicherfähigkeit“ -- keinen Datenträger darstellt, können nur in irgendeiner Form dokumentierte Informationen Gegenstand des Informationsanspruchs sein; es besteht also gerade kein allgemeiner „Informationsanspruch“⁶⁶.

28 - Fraglich könnte sein, ob nur **Dokumente bestimmten Inhalts** Gegenstand des Informationszugangsanspruchs sein können. Etwas Verwirrung stiftet hier nämlich der in **Art. 3** VO 1049/2001 ebenfalls enthaltene Hinweis darauf, dass das Dokument „einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen“ muss: Diese Formulierung könnte

⁶¹Ausdrücklich in Bezug auf die Vorläuferregelungen EuG, Rs. T-188/97 (Rothmanns), Slg. 1999, II-2463, Ziff. 57 ff. Siehe auch EuG, Rs. T-111/00 (British American Tobacco), Slg. 2001, II-2997, Ziff. 33, 37 (abgedruckt unter G II Kom Nr. 10), wo das Gericht festhält, dass der in Frage stehende Ausschuss (es ging um den Verbrauchssteuerausschuss) als Hauptaufgabe die Unterstützung der Kommission habe, die den Vorsitz und das Sekretariat führe. Der Ausschuss verfüge im Übrigen weder über eine eigene Verwaltung noch über ein Budget, ein Archiv oder Räumlichkeiten und sei auch keine natürliche oder juristische Person, so dass er nicht als „anderes Gemeinschaftsorgan oder andere Gemeinschaftsinstitution“ angesehen werden könne. Aus der Literatur für die Einbeziehung der Ausschüsse denn auch *Curtin*, CMLRev. 2000, 7, 29 ff.; *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit, 80 ff. In Bezug auf andere Organe können aber spezielle Regelungen zum Zuge kommen, hierzu *Wölker*, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 11.

⁶²Beschluss des Rates 1999/468 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABl. Nr. L 184/1999, 23.

⁶³Im Vergleich zur Formulierung im Verhaltenskodex wird damit der Begriff des Dokuments hier näher präzisiert. Unter den „allgemeinen Grundsätzen“ des Verhaltenskodex wurde nämlich noch der Begriff „Schriftstück“ verwendet, wenn auch (schon) auf den Umstand Bezug genommen wurde, dass der Datenträger irrelevant war.

⁶⁴Umweltinformationsrichtlinie. Siehe Fußn. 8.

⁶⁵Hierzu auch *Curtin*, CMLRev. 2000, 7, 18 ff. Die Dokumente müssen auch nicht einen bestimmten (im Übrigen auch kaum zu präzisierenden) Grad an „Offizialität“ besitzen (was man eventuell aus dem Merkmal, dass die Dokumente „erstellt“ worden sein müssen, ableiten könnte), vgl. hierzu *Wölker*, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 12; *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 12.

⁶⁶Vgl. EuG, Rs. T-106/99 (Meyer), Slg. 1999, II-3273, Ziff. 35 f.; EuG, Rs. T-264/04 (WWF European Policy Programme), Urt. v. 25.4.2007, Ziff. 75 ff. Das EuG hielt in der Rs. T-106/99 weiterhin fest, dass sich der Informationsanspruch nicht auf im Amtsblatt veröffentlichte Dokumente beziehe. Heute ist hier Art. 10 Abs. 2 VO 1049/2001 einschlägig, wonach das Organ in den Fällen, in denen das angeforderte Dokument bereits frei gegeben ist und für den Antragsteller problemlos zugänglich ist, seinen Verpflichtungen dadurch nachkommen kann, dass es den Antragsteller darüber informiert, wie er das angeforderte Dokument erhalten kann. S. in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen bei *Riemann*, Transparenz, 137, der darauf hinweist, dass es darüber hinaus keine Pflicht gebe, Information zu beschaffen oder Auskünfte zu erteilen.

nämlich den Schluss nahe legen, dass ein Dokument, das sich zwar im Besitz eines Organs befindet, jedoch nicht seinen Zuständigkeitsbereich -- sondern etwa denjenigen eines anderen Organs -- betrifft, vom Informationszugangsanspruch ausgeschlossen wäre⁶⁷. Ein solcher Ansatz steht aber wohl kaum mit dem Ziel des Art. 255 EGV, einen umfassenden Informationszugang zu gewährleisten, in Einklang⁶⁸, und diese Begriffsbestimmung dürfte letztlich insofern ein Redaktionsversehen⁶⁹ darstellen, als bei der Umschreibung des Anspruchsgegenstands in Art. 2 Abs. 3 VO 1049/2001 betont wird, dass Dokumente aus „allen Tätigkeitsbereichen der Union, die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden“ erfasst werden. Diese Formulierung lässt keine Einschränkung in Bezug auf den Inhalt des Dokuments erkennen, sieht man einmal von dem Erfordernis ab, dass der „Tätigkeitsbereich der Union“ betroffen sein muss, der aber sehr weit ausfällt. Für diese Sicht spricht auch, dass dem Verhaltenskodex keine Vorgaben in Bezug auf den Inhalt des Dokuments zu entnehmen waren und es kaum anzunehmen ist, dass mit dem Erlass der VO 1049/2001 hier ein „Rückschritt“ beabsichtigt war.

29- Aus **Art. 2 Abs. 3** VO 1049/2001 ergibt sich damit auch, dass sich der Informationszugangsanspruch auf **alle Dokumente**, die bei dem jeweiligen Organ vorhanden sind, bezieht; eingeschlossen sind auf diese Weise auch Dokumente, die von Dritten erstellt wurden, wie Art. 4 Abs. 4 VO 1049/2001⁷⁰ denn auch ausdrücklich klarstellt⁷¹.

30- Auf der anderen Seite ist **Art. 2 Abs. 3** VO 1049/2001 aber auch zu entnehmen, dass der Anspruch eben auf **vorhandene Dokumente** beschränkt ist und kein „Informationsbeschaffungsanspruch“ besteht⁷². Macht die Behörde geltend, dass das

⁶⁷Nicht ganz klar denn auch *Siegfried Magiera*, Art. 42, in: Jürgen Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Aufl., 2006, Rdnr. 9.

⁶⁸Skeptisch auch *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 11.

⁶⁹S. in diesem Zusammenhang auch *Wölker*, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 14, der darauf hinweist, dass sich das Zugangsrecht selbstredend lediglich auf dienstliche, nicht aber auf private Dokumente bezieht.

⁷⁰Hierzu sowie zum Begriff des „Dritten“ noch unten B.IV.3.a) im Zusammenhang mit den Ausnahmebestimmungen.

⁷¹Ausdrücklich EuG, Rs. T-76/02 (Messina), Slg. 2003, II-3203. Auf der Grundlage des Verhaltenskodex war dies nicht ganz klar, wurde doch unter dem Titel „Bearbeitung der Erstanträge“ im dritten Absatz darauf hingewiesen, dass in den Fällen, in denen das betroffene Organ nicht „Urheber“ des verlangten Dokuments war, der Antrag an diesen weiterzuleiten sei. Das EuG geht bzw. ging denn auch davon aus, dass sich das Zugangsrecht auf der Grundlage der Beschlüsse der Organe nicht auf Dokumente beziehe, die von Dritten stammen, EuG, Rs. C-123/99 (JT's Corporation), Slg. 2000, II-3269, Ziff. 54 (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 8); EuG, Rs. T-191/99 (Petrie), Slg. 2001, II-3677 (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 11); EuG, Rs. T-47/01 (Co-Frutta), Slg. 2003, II-4441. S. im Übrigen EuGH, Rs. C-41/00 (Interporc), Slg. 2003, I-2125, wo der EuGH insbesondere festhält, dass die Festschreibung der „Urheberregel“ im Verhaltenskodex nicht mit höherrangigem Gemeinschaftsrecht in Konflikt stehe. Siehe auch *Williams*, elni 2001, 1 (2), der offenbar bezweifelt, dass Dokumente Dritter von dem Zugangsanspruch umfassend erfasst waren. Zur Frage, ob sich aus Art. 255 EGV eine Verpflichtung auf Einräumung eines Anspruchs auf Zugang zu Dokumenten Dritter ableiten lässt, *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit, 79 f.

⁷²Vgl. schon EuG, Rs. T-106/99 (Meyer), Slg. 1999, II-3273, Ziff. 35 ff. S. auch etwa *Wägenbaur*, EuZW 2001, 680 (682). Zur Frage, ob sich aus Art. 255 EGV ggf. i.V.m. der VO 1049/2001 eine grundsätzliche „Pflicht zur Aktenführung“ ableiten lässt, deren Reichweite aber von vornherein eher unbestimmt bliebe, so dass den Organen jedenfalls ein weiter Gestaltungsspielraum einzuräumen wäre, *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit, 77 f., m.w.N. Jedenfalls wäre aber die Vernichtung von Akten kein zulässiger Weg, um einem Informationszugangsanspruch „auszuweichen“, vgl. nur *Riemann*, Transparenz, 138. Zur Bedeutung der Pflicht zur Einhaltung einer guten Verwaltungspraxis in diesem Zusammenhang etwa *Meltzian*, Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten, 259 ff. Das EuG geht in EuG, Rs. T-264/04 (WWF European Policy Programme), Urt. v. 25.4.2007, Ziff. 61, davon aus, dass eine wirksame Ausübung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten eine nicht willkürliche, vorhersehbare Art und Weise der Dokumentation der Tätigkeiten der Organe und die Aufbewahrung der entsprechenden Dokumente voraussetze. Nicht beantwortet ist damit aber die Frage, ob im Falle der Verletzung dieser Pflicht und der

verlangte Dokument nicht existiere, so ist dies grundsätzlich zulässig; allerdings steht es dem Antragsteller bzw. dem Kläger frei, die durch eine solche Ablehnung begründete einfache Vermutung der Richtigkeit der Aussage aufgrund stichhaltiger Indizien zu widerlegen⁷³. Damit wird letztlich eine Art erleichterte Beweislast für den Kläger begründet: Dieser muss (nur, aber immerhin) Indizien vorbringen, dass das von ihm zur Einsicht verlangte Dokument auch tatsächlich existiert. Gelingt ihm dies, obliegt es dem Organ darzulegen, dass sich das Dokument gegebenenfalls doch nicht in seinem Besitz befindet.

IV. Ausnahmen vom Zugangsanspruch (Art. 4)

- 31** Im Gefolge des Art. 255 Abs. 2 EGV -- wonach „die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen“ für die Ausübung des Informationszugangsrechts festzulegen sind -- sind der VO 1049/2001 **zwei Gruppen von Ausnahmen** zu entnehmen⁷⁴: Bei der ersten Gruppe (1.) ist der Zugang zu den Dokumenten zu verweigern, ohne dass eine irgendwie geartete Abwägung mit dem Interesse an der Gewährung des Zugangs erfolgt (**„absolute“ Ausnahmegründe**), während bei der zweiten Gruppe von Ausnahmetatbeständen (2.) der Zugang nur unter der Voraussetzung verweigert werden darf, dass kein „überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung“ besteht (**„relative“ Ausnahmegründe**)⁷⁵. Schließlich ist noch auf die speziell für die Ausnahmetatbestände geltenden **Verfahrensvorschriften** -- unter Einschluss der Rechtsfolge des Vorliegens einer der Ausnahmetatbestände in Bezug auf die mögliche Reichweite der Verweigerung des Zugangs -- hinzuweisen (3.).
- 32** Diese Zweiteilung der öffentlichen und privaten Interessen fand sich bereits im Verhaltenskodex, wobei dieser aber offenbar davon ausging, dass die absoluten Ausnahmegründe die Regel darstellen. So war dem Verhaltenskodex unter dem Titel „Regelung der Ausnahmen“ zu entnehmen, dass die Organe den Zugang zu Dokumenten „verweigern“, wenn sich durch deren Verbreitung eine Beeinträchtigung einer Reihe von abschließend genannten Interessen⁷⁶ ergeben könnte; lediglich im Falle des Schutzes des Beratungsgeheimnisses „können“ (bzw. konnten) die Organe den Zugang verweigern. Sowohl die einzelnen Interessen als auch die Struktur der Anerkennung letztlich nur einer

damit verbundenen „Nichtexistenz“ der Dokumente eine Art „Auskunftsanspruch“ verbunden ist; die Ausführungen des Gerichts gehen jedenfalls in diese Richtung.

⁷³Vgl. EuG, verb. Rs. T-110/03, T-150/03, T-405/03 (Sison/Rat), Slg. 2005, II-1429, Ziff. 29 ff.; EuG, Rs. T-311/00 (British American Tobacco/Kommission), Slg. 2002, II-2781, Ziff. 35; EuG, Rs. T-214/02 (Martinez Valls/EP), Slg. ÖD, I-A-229, II-1117, Ziff. 21; EuG, Rs. T-123/99 (JT's Corporation/Kommission), Slg. 2000, II-3269, Ziff. 58; s. auch EuG, Rs. T-40/01 (Scan Office Design/Kommission), Slg. 2002, II-5043, Ziff. 24 ff. Aus der Literatur etwa *Driessen*, ELR 2005, 675 (677).

⁷⁴Wobei sich ablehnende Entscheidungen sowohl auf eine der Ausnahmegruppen oder aber auf beide parallel beziehen können. Vgl. EuG, Rs. T-105/95 (WWF UK), Slg. 1997, II-313, Ziff. 61 (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 1).

⁷⁵Zu den grundsätzlichen Unterschieden zwischen beiden Ausnahmekategorien *Curtin*, CMLRev. 2000, 7, 32 ff.; *Wägenbaur*, EuZW 2001, 680 (682 f.). S. auch *Wölker*, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 23, der betont, dass es an sich nicht (mehr) um zwingende und fakultative Ausnahmen gehe, sondern alle Ausnahmen als „obligatorisch“ anzusehen seien, wobei allerdings bei einigen Ausnahmen (zusätzlich) die Nichtexistenz eines überwiegendes öffentliches Interesse vorausgesetzt werde. S. auch *Castenholz*, EWS 2001, 530 (532). Zum Unterschied zur Regelung im Verhaltenskodex *Bröhmer*, Transparenz, 358 f.

⁷⁶Erfasst wurden folgende Interessen: Schutz des öffentlichen Interesses (öffentliche Sicherheit, internationale Beziehungen, Währungsstabilität, Rechtspflege, Inspektionstätigkeiten); Schutz des Einzelnen und der Privatsphäre, Schutz des Geschäfts- und Industriegeheimnisses, Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft sowie ggf. Wahrung der Vertraulichkeit, falls die Information von Dritten stammt.

Kategorie von Ausnahmetatbeständen wurden in den Beschlüssen der Organe aufgegriffen⁷⁷. Insgesamt führt die **VO 1049/2001** damit zu einer **Erweiterung des Informationszugangsrechts**, ist doch bei erheblich mehr Ausnahmetatbeständen eine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Verbreitung des betreffenden Dokuments bzw. der darin enthaltenen Informationen notwendig.

- 33** Jedenfalls sind die **Ausnahmetatbestände** -- unabhängig davon, welcher "Kategorie" sie zuzuordnen sind -- **eng auszulegen**⁷⁸, geht Art. 255 EGV doch von dem Grundsatz des Zugangs aus. Insofern dürfte **Art. 6 Abs. 1 2. Satz VO 1367/2006**, wonach mit Bezug auf Umweltinformationen die Gründe für die Verweigerung des Zugangs in Art. 4 VO 1049/2001 eng auszulegen sind, nur klarstellender Charakter zukommen. Eine zu weite Auslegung der Ausnahmetatbestände könnte letztlich den offenbar durch Art. 255 EGV angestrebten möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten nicht gewährleisten bzw. vereiteln. Auch ist daran zu erinnern, dass das in Art. 255 EGV eine Rolle spielende Transparenzprinzip in engem Zusammenhang mit dem Funktionieren demokratischer Legitimation steht⁷⁹; ein nur sehr partiell gewährter Zugang zu Dokumenten aber dieser Bedeutung des Transparenzprinzips nicht Rechnung trüge⁸⁰. Die enge Auslegung der Ausnahmetatbestände impliziert auch, dass sie (selbstverständlich) abschließend zu verstehen sind⁸¹. Die allgemeine Existenz „ungeschriebener Ausnahmen“ ermöglichte es nämlich den Organen, über das „Erfinden“ neuer Ausnahmetatbestände den Zugang zu Dokumenten ggf. empfindlich zu beschränken, was weder mit Art. 255 EGV im Einklang stünde noch der Systematik der VO 1049/2001 Rechnung trüge.

⁷⁷Art. 4 Beschluss 93/731 (Rat) und Beschluss 97/632 (Parlament) greifen diese Ausnahmetatbestände im Wesentlichen wörtlich auf, Beschluss 94/90 (Kommission) übernimmt sowieso den Verhaltenskodex.

⁷⁸So schon in Bezug auf die auf der Grundlage des Verhaltenskodex ergangenen Beschlüsse der Organe EuG, Rs. T-105/95 (WWF UK), Slg. 1997, II-313, Ziff. 56 (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 1); EuG, Rs. T-124/96 (Interporc), Slg. 1998, II-231, Ziff. 49 ff. (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 2); EuG, Rs. T-92/98 (Interporc), Slg. 1999, II-3521, Ziff. 38 (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 12); EuG, Rs. C-123/99 (JT's Corporation), Slg. 2000, II-3269, Ziff. 49 (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 8); EuGH, verb. Rs. C-174/98 P und C-189/98 P (van der Wal), Slg. 2000, I-1, Ziff. 27 (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 4); EuG, Rs. T-174/95 (Svenska Journalistförbundet), Slg. 1998, II-2289, Ziff. 110 (abgedruckt unter G VII Rat Nr. 4); EuG, Rs. T-111/00 (British American Tobacco), Slg. 2002, II-2781, Ziff. 40 (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 10); EuG, Rs. T-211/00 (Kuijer), Slg. 2002, II-485, Ziff. 55; EuG, verb. Rs. T-110/03, T-150/03, T-405/03 (Sison/Rat), Slg. 2005, II-1429, Ziff. 45; EuG, verb. Rs. T-391/03 und T-70/04 (Franchet und Byk), Urt. v. 6.7.2006, Ziff. 82 ff.; EuG, Rs. T-264/04 (WWF European Policy Programme), Urt. v. 25.4.2007, Ziff. 39; aus der Literatur *Chiti*, CMLRev. 1998, 189 ff.; *Furrer*, ZUR 1997, 148 ff.; *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Ziff. 18; *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit, 155. Daher sind die Ausnahmetatbestände auch abschließend zu verstehen, ebenso letztlich (wenn auch teilweise unklar formuliert) *Riemann*, Transparenz, 229 ff. Die allgemeine Existenz „ungeschriebener Ausnahmen“ implizierte letztlich, dass die Organe über das „Erfinden“ neuer Ausnahmetatbestände den Zugang zu Dokumenten ggf. empfindlich beschränken könnten, was weder mit Art. 255 EGV im Einklang stünde noch der Systematik der VO 1049/2001 Rechnung trüge.

⁷⁹Siehe oben Rdnr. 2, 7.

⁸⁰Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass dieser Grundsatz der engen Auslegung vor dem Hintergrund der in Art. 255 EGV getroffenen grundsätzlichen Entscheidung auch für in sonstigen sekundärrechtlichen Bestimmungen enthaltene Geheimhaltungsvorschriften Anwendung finden muss. Vgl. EuG, Rs. C-123/99 (JT's Corporation), Slg. 2000, II-3269, Ziff. 50, wo das Gericht betont, dass andere sekundärrechtliche Rechtsakte jedenfalls im Einklang mit dem Recht auf Zugang zu Information ausgelegt werden müssten, eine Erwägung, die a fortiori nach Inkrafttreten des Art. 255 EGV und nach Erlass der VO 1049/2001 Geltung beansprucht.

⁸¹Ebenso letztlich (wenn auch teilweise unklar formuliert) *Riemann*, Transparenz, 229 ff.

- 34 Sodann ist darauf hinzuweisen, dass -- wie auch die Rechtsprechung annimmt⁸² -- bei **allen Dokumenten** bzw. in Bezug auf alle angefragten Informationen **einzeln** zu prüfen ist, ob und inwieweit welche Ausnahmetatbestände vorliegen bzw. ob und inwieweit die Herausgabe des betreffenden Dokuments konkret das zu schützende Interesse voraussichtlich beeinträchtigen würde⁸³; aus Art. 4 Abs. 1, 2, 3 VO 1049/2001 kann nicht geschlossen werden, dass bestimmte Dokumente oder eine bestimmte Kategorie von Dokumenten als solche von vornherein von dem Zugangsanspruch ausgeschlossen wären. Eine solche Sicht liefe dem in Art. 255 EGV und der VO 1049/2001 zum Ausdruck gekommenen Regel-Ausnahme-Verhältnis zuwider und beeinträchtigte zudem die effektive Anwendung des Rechts auf Zugang zu Informationen.
- 35 Die **Gefahr der Beeinträchtigung** – so dass der bloße Umstand, dass ein Dokument ein durch eine Ausnahme geschütztes Interesse betrifft, jedenfalls nicht ausreicht, um die Anwendung der Ausnahme zu rechtfertigen – der durch die Ausnahmetatbestände erfassten Interessen muss wahrscheinlich und durch **konkrete Anhaltspunkte** begründet sein, so dass rein hypothetische Annahmen nicht ausreichen⁸⁴, wobei die Abgrenzung hier mitunter schwierig sein kann. Jedenfalls spricht auch die Formulierung in Art. 4 Abs. 1, 2 VO 1049/2001, wonach die entsprechenden Interessen beeinträchtigt „würden“, während in der Vorläuferregelung nur von „könnte“ die Rede war, für das Anlegen tendenziell höherer Anforderungen bei der Frage nach der Wahrscheinlichkeit der Beeinträchtigung⁸⁵.
- 36 Im Übrigen decken sich die Ausnahmetatbestände teilweise mit den in **Art. 4 RL 2003/4 (Umweltinformationsrichtlinie)**⁸⁶, so dass es jedenfalls nicht ausgeschlossen ist, auf die diesbezügliche Rechtsprechung zurück zu greifen, wenn die Zielsetzungen der VO 1049/2001 auch einiges über diejenige der RL 2003/4 hinausgehen bzw. differieren, sowohl in materieller Hinsicht als auch in Bezug auf die verpflichteten Organe und letztlich auch die Zielsetzungen: Während sich die RL 2003/4 auf den Zugang zu Umweltinformationen, die sich bei mitgliedstaatlichen Behörden befinden, beschränkt, und ihr Hintergrund letztlich in erster Linie in der Verbesserung der effektiven Beachtung des gemeinschaftlichen Umweltrechts zu sehen sein dürfte, ist die VO 1049/2001 im Zusammenhang mit der Sicherstellung von Transparenz bei den gemeinschaftlichen Organen und den erläuterten Zielsetzungen des Art. 255 EGV zu sehen⁸⁷. Immerhin figurieren aufgrund des in materieller Hinsicht viel weiteren Zugangsrechts der VO

⁸²Vgl. EuG, Rs. T-92/98 (Interporc), Slg. 1999, II-3521, Ziff. 40 ff. (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 12); EuGH, verb. Rs. C-174/98 P und C-189/98 P (van der Wal), Slg. 2000, I-1, Ziff. 14 ff. (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 4); EuG, Rs. T-191/99 (Petrie), Slg. 2001, II-3677, Ziff. 64 ff. (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 11); EuG, Rs. T-105/95 (WWF UK), Slg. 1997, II-313, Ziff. 59 f. (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 1); EuG, Rs. T-211/00 (Kuijer), Slg. 2002, II-485, Ziff. 56 ff.; EuG, Rs. T-2/03 (Verein für Konsumenteninformation/Kommission), Slg. 2005, II-1121, Ziff. 67 ff. Siehe auch EuG, Rs. T-309/97 (Bavarian Lager), Slg. 1999, I-3217, Ziff. 41 (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 6). Aus der Literatur *Williams*, elni 2001, 1 (8 ff.); *Lenaerts/Corthaut*, Judicial Review as Contribution to the Development of European Constitutionalism, YEL 2003, 1 (25 ff.); *Wölker*, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 21.

⁸³Das EuG geht dabei davon aus, dass ausnahmsweise dann eine Befreiung von der Prüfungspflicht in Betracht kommt, wenn die Verwaltung durch die konkrete und individuelle Prüfung der Dokumente in besonderem Maße belastet würde, so dass damit die Grenzen dessen überschritten würden, was vernünftigerweise verlangt werden kann, EuG, Rs. T-237/02 (Technische Glaswerke Ilmenau), Urt. v. 14.12.2006, Ziff. 94; EuG, Rs. T-2/03 (Verein für Konsumenteninformation), Slg. 2005, II-1121, Ziff. 112.

⁸⁴Vgl. EuG, Rs. T-211/00 (Kuijer), Slg. 2002, II-485, Ziff. 56; EuG, Rs. T-237/02 (Technische Glaswerke Ilmenau), Urt. v. 14.12.2006, Ziff. 77 ff.; EuG, Rs. T-2/03 (Verein für Konsumenteninformation), Slg. 2005, II-1121, Ziff. 69 ff.; EuG, verb. Rs. T-391/03 und T-70/04 (Franchet und Byk), Urt. v. 6.7.2006, Ziff. 105, 115 ff.; EuG, Rs. T-264/04 (WWF European Policy Programme), Urt. v. 25.4.2007, Ziff. 39.

⁸⁵In diese Richtung auch *Peers*, YEL 2002, 385 (398); *Riemann*, Transparenz der EU, 161 f., auch unter Hinweis auf die anderen Sprachversionen.

⁸⁶Fn. 8.

⁸⁷Siehe oben A.II., B.I.

1049/2001 in Art. 4 Abs. 1--3 VO 1049/2001 einige Ausnahmetatbestände, die beim Zugang zu Umweltinformationen von vornherein kaum eine Rolle zu spielen vermögen, wie etwa die Währungsstabilität.

- 37 Art. 6 Abs. 2 VO 1367/2006** erweitert – in Anlehnung an Art. 4 Abs. 2 lit. h) RL 2003/4 – die Ausnahmetatbestände der VO 1049/2001 in dem Sinn, dass zusätzlich zu den in Art. 4 VO 1049/2001 genannten Gründen ein Zugang zu Umweltinformationen auch dann verweigert werden kann, wenn die Bekanntgabe der Informationen **negative Auswirkungen auf den Schutz der Umweltbereiche** hätte, auf die sich die Informationen beziehen (z.B. Brutstätten seltener Tierarten). Diese Ausnahmebestimmung erweitert also für Umweltinformationen den Ausnahmekatalog der VO 1049/2001 und ist in seinem Anwendungsbereich ergänzend zu berücksichtigen. Auch hier⁸⁸ stellt sich damit das Problem der Artikulation der unterschiedlich weitgehenden Zugangsrechte zueinander, kommen doch – je nach dem Gegenstand des Informationsanspruchs – unterschiedlich weitgehende Ausnahmetatbestände zum Zuge.

1. Absolute Ausnahmetatbestände (Art. 4 Abs. 1)

- 38** Zwingend und ohne die Prüfung, ob eine Zurverfügungstellung des entsprechenden Dokuments nicht durch überwiegende öffentliche Interessen gerechtfertigt werden kann, ist der Zugang zu Dokumenten im Falle der **Beeinträchtigung einer abschließend aufgezählter öffentlicher oder privater Interessen** zu verweigern⁸⁹:
- 39 -** Die **öffentliche Sicherheit** erfasst – wie sich aus dem daneben erwähnten Schutzgut der Landesverteidigung schließen lässt – nur die innere Sicherheit⁹⁰. Dabei muss die Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit von einigem Gewicht sein⁹¹.
- 40 -** Der **Schutz der Verteidigung und militärischer Belange** umfasst die äußere Sicherheit und dürfte im Verhältnis zur Rechtslage unter dem Verhaltenskodex nicht zu einer Ausweitung der Ausnahmegründe, sondern lediglich ihrer Klarstellung führen, da hier vorher der Begriff der öffentlichen Sicherheit einschlägig war⁹². Weiter spricht Vieles – insbesondere die Parallelität zum Begriff der öffentlichen Sicherheit – dafür, hier nur solche Dokumente zu erfassen, bei deren Veröffentlichung von einer ernsthaften und schwerwiegenden Beeinträchtigung der genannten Interessen auszugehen ist⁹³.
- 41 -** Der Schutz der **internationalen Beziehungen** soll das Interesse der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten an funktionierenden Beziehungen zu anderen Staaten und Internationalen Organisationen wahren. Die internationalen Beziehungen sind jedenfalls immer dann betroffen, wenn die Dokumente bzw. die jeweiligen Informationen in einem internationalen Kontext erstellt worden sind, in dem das Interesse der EU in Beziehung zu

⁸⁸Siehe schon die Bemerkungen in Rdnr. 4.

⁸⁹Wobei diese Kategorie im Vergleich zu der Regelung im Verhaltenskodex eingeschränkt wird zugunsten der einer Abwägung unterliegenden Ausnahmetatbestände. Siehe noch unten B.IV.2.

⁹⁰A.A. aber ohne nähere Begründung *Meltzian*, Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten, 223; wie hier etwa *Riemann*, Transparenz, 167 ff.

⁹¹Vgl. EuG, Rs. C-174/95 (*Svenska Journalistförbundet/Rat*), Slg. 1998, II-2289, Ziff. 121 f. So erfasse dieser Begriff neben der inneren (und unter dem Verhaltenskodex auch noch der äußeren) Sicherheit auch eine existenzbedrohende Unterbrechung der Versorgung mit wichtigen Erzeugnissen sowie die Bemühungen zur Verhinderung von Straftaten, nicht aber die Vertraulichkeit zwischenstaatlicher Verhandlungen zum Abschluss eines Abkommens. S. auch EuG, verb. Rs. T-110, 150, 405/03 (*Sison*), Slg. 2005, II-1429, Ziff. 75 ff. Für eine eher enge Auslegung des Begriffs der öffentlichen Sicherheit auch *Heselhaus*, in: *Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 56, Rdnr. 92; *Riemann*, Transparenz, 167 ff. (letzterer auch unter Rückgriff auf die Rechtsprechung zur Auslegung der in Bezug auf die Grundfreiheiten zum Zuge kommenden Rechtfertigungsgründe).

⁹²Vgl. *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit, 159.

⁹³Vgl. mit ausführlicher Begründung *Riemann*, Transparenz, 169 ff.

Drittstaaten berührt ist⁹⁴. Allerdings bedeutet allein die Tatsache, dass Dokumente negative Informationen oder Aussagen über bestimmte Staaten enthalten, nicht zwangsläufig, dass die internationalen Beziehungen gefährdet werden; vielmehr muss auf der Grundlage bestimmter besonderer Umstände aufgezeigt werden, dass die Verbreitung der fraglichen Dokumente im konkreten Fall tatsächlich eine Gefahr für ein öffentliches Interesse nach sich ziehen würde⁹⁵. Jedenfalls ist aus der Rechtsprechung zu folgern, dass die bloße Darstellung von Zuständen in anderen Staaten eine Zugangsverweigerung nicht zu begründen vermag, sondern die konkrete Gefährdung bzw. das einschlägige Geheimhaltungsinteresse muss im Einzelfall anhand der entsprechenden diplomatischen Beziehungen begründet werden⁹⁶. Allerdings räumt die Rechtsprechung den Organen in Bezug auf die Einschätzung bzw. Bewertung der (möglichen) Gefährdung der internationalen Beziehungen einen recht weiten Gestaltungsspielraum ein, der nur bei offensichtlichen Fehlern als überschritten angesehen wird. So beschränkt sich die Rechtmäßigkeitskontrolle im Wesentlichen auf die Frage, ob die Verfahrensregelung und die Regeln über die Begründung eingehalten worden sind, der Sachverhalt zutrifft, bei der Tatsachenwürdigung kein offensichtlicher Fehler vorgekommen ist und kein Ermessensmissbrauch vorliegt⁹⁷.

- 42- Der Ausnahmetatbestand der **Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik** der Gemeinschaft oder eines Mitgliedstaats ist – auch im Vergleich zur Formulierung im Verhaltenskodex – relativ weit gefasst⁹⁸, wenn ihm auch in der Praxis keine allzu große Bedeutung zukommen dürfte.
- 43- Der **Schutz der Privatsphäre** und der **Integrität des Einzelnen** nimmt auf Aspekte des Datenschutzes und damit insbesondere auf die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten Bezug⁹⁹.
- 44 Auch wenn im Falle des Bejahens des Vorliegens dieser Schutzinteressen -- wie erwähnt -- keine Abwägung möglich ist, kann und muss dem nach Art. 255 EGV grundsätzlich immer gegebenen **Interesse der Öffentlichkeit am Zugang zu den Dokumenten** der Organe doch im Rahmen der **Auslegung** dieser Bestimmung Rechnung getragen werden, dies im Sinn des bereits dargelegten Grundsatzes einer engen Auslegung der Ausnahmetatbestände¹⁰⁰: Eine „Beeinträchtigung“ der genannten öffentlichen Interessen kann wohl nur unter der Voraussetzung vorliegen, dass die Veröffentlichung des

⁹⁴EuG, Rs. T-204/99 (Mattila), Slg. 2001, II-2265, Ziff. 59 ff. (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 9); EuG, Rs. T-264/04 (WWF European Policy Programme), Urt. v. 25.4.2007, Ziff. 40. Im zuletzt genannten Fall nimmt das EuG darauf Bezug, dass die Offenlegung einer Note die Beziehungen zu den in ihr genannten Drittländern und den Verhandlungsspielraum der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten beeinträchtigen könne.

⁹⁵EuG, Rs. T-211/00 (Kuijer), II-2002, II-485, Ziff. 59 ff. S. zum Erfordernis einer „konkreten Prüfung“ auch schon oben Rdnr. 34 f.

⁹⁶Vgl. EuG, Rs. T-188/98 (Kuijer), Slg. 2000, II-1959, Ziff. 39 ff., 57.

⁹⁷EuG, Rs. T-14/98 (Hautala), Slg. 1999, II-2489, Ziff. 17; EuG, Rs. T-204/99 (Mattila), Slg. 2001, II-2265, Ziff. 63 ff.; EuG, verb. Rs. T-110/03, T-150/03, T-405/03 (Sison/Rat), Slg. 2005, II-1429, Ziff. 45 ff., 76 ff.; EuG, Rs. T-264/04 (WWF European Policy Programme), Urt. v. 25.4.2007, Ziff. 40 ff.

⁹⁸Vgl. auch *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit, 160 f.; ausführlich *Riemann*, Transparenz, 174 ff.

⁹⁹Siehe insbesondere VO 45/2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, ABl. 2001 L 8, 1. Besondere Probleme wirft dabei die Freigabe von Namen in Dokumenten auf, denn einerseits wird hier regelmäßig die informationelle Selbstbestimmung des Einzelnen betroffen sein, andererseits kann die Unkenntlichmachung der Namen einen bedeutenden Arbeitsaufwand nach sich ziehen. Vgl. hierzu *Heselhaus*, in: *Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 56, Rdnr. 97. S. auch die hängige Klage in der Rs. T-170/03 (British American Tobacco). Letztlich ist hier in Anlehnung an die Grundsätze der RL 95/46 (ABl. 1995 L 281, 31, Datenschutzrichtlinie) eine Güterabwägung im Einzelfall vorzunehmen. Zu diesem Ausnahmetatbestand auch etwa *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit, 161 f.; *Riemann*, Transparenz, 176 ff.

¹⁰⁰Vgl. oben Rdnr. 33.

betreffenden Dokuments tatsächlich eine diesbezügliche hinreichend schwere Gefährdung implizierte¹⁰¹. So betont denn auch das EuG, dass für jedes einzelne Dokument bzw. jede darin enthaltene Information konkret zu prüfen ist, ob ihre Offenlegung nach den zur Verfügung stehenden Informationen tatsächlich geeignet ist, einen Aspekt der geschützten öffentlichen Interessen zu verletzen¹⁰², und die Gefahr einer Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses müsse absehbar und nicht rein hypothetisch sein¹⁰³. Die Formulierung dieser Anforderungen dürfte wohl auch im Zusammenhang mit der erwähnten engen Auslegung und Anwendung der Ausnahmetatbestände zu sehen sein. Ebenfalls in diese Richtung dürfte die Feststellung des EuG gehen, dass das bloße „Betreffen“ einer Ausnahme -- z. B. das Vorliegen einer „Inspektionstätigkeit“¹⁰⁴ -- nicht ausreichen könne, um die Heranziehung der geltend gemachten Ausnahme zu rechtfertigen¹⁰⁵. Insofern muss auf der Ebene der Auslegung dann doch eine gewisse Abwägung stattfinden¹⁰⁶, wenn diese auch nicht konkret auf den Fall bezogen ist, sondern sozusagen abstrakt bei der Frage des Vorliegens einer Beeinträchtigung relevant wird. M. a. W. steht das „Abwägungsverbot“ des Art. 4 Abs. 1 VO 1049/2001 nur einer konkreten Interessenabwägung entgegen, während eine „**abstrakte Gewichtung der involvierten Interessen**“ bei der Präzisierung der Voraussetzungen des Vorliegens einer „Beeinträchtigung“ ebenso sinnvoll wie -- im Hinblick auf eine vertragskonforme Auslegung -- notwendig ist.

- 45 Damit wird allerdings nicht ausgeschlossen, dass den Organen bei der Einschätzung, ob nun tatsächlich eine Gefährdung der erwähnten Rechtsgüter vorliegt, ein gewisser **Gestaltungsspielraum** einzuräumen ist, handelt es sich hier doch um sehr offene Begriffe; vor diesem Hintergrund beschränkt sich denn auch die gerichtliche Kontrolle im Wesentlichen auf die Prüfung, ob die Verfahrensbestimmungen eingehalten worden sind, die Entscheidung hinreichend begründet worden ist, der Sachverhalt zutrifft, bei der Tatsachenwürdigung kein offensichtlicher Fehler unterlaufen ist und kein Ermessensmissbrauch vorliegt¹⁰⁷.

¹⁰¹Siehe in diesem Zusammenhang auch die Bemerkungen von *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 17, der betont, dass der Verzicht auf eine Abwägung nur dann als mit Art. 255 EGV im Einklang stehend erscheine, wenn „insbesondere bei der gerichtlich überprüfbaren Frage nach der durch die Veröffentlichung drohenden Beeinträchtigung der geschützten öffentlichen oder privaten Interessen ein hinreichend restriktiver Maßstab angelegt wird“. So in diese Richtung offenbar auch *Andreas Furrer*, Anmerkung, ZUR 1997, 153, 155; tendenziell wohl auch *Heselhaus*, in: Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 56, Rdnr. 100 f. Diese Sicht dürfte auch durch Art. 6 Abs. 1 2. Satz VO 1049/2001 bestätigt werden, wonach allgemein im Rahmen der Anwendung der Ausnahmen des Art. 4 VO 1049/2001 das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe und ein etwaiger Bezug der beantragten Informationen zu Emission in die Umwelt zu berücksichtigen sind. S. auch schon oben Rdnr. 34 f.

¹⁰²EuG, Rs. T-174/95 (Svenska Journalistförbundet), Slg. 1998, II-2289, Ziff. 112 (abgedruckt unter G VII Rat Nr. 4); EuG, Rs. T-188/98 (Kuijer), Slg. 2000, II-1959, Ziff. 37.

¹⁰³EuG, Rs. T-211/00 (Kuijer), Slg. 2002, II-485, Ziff. 56. S. auch schon oben Rdnr. 34 f.

¹⁰⁴Die auf der Grundlage des Verhaltenskodex noch zu den zwingenden Ausnahmen gehörten.

¹⁰⁵EuG, Rs. T-20/99 (Denkavit), Slg. 2000, II-3011, Ziff. 45 (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 7). Es ist fraglich, ob die in diesem Urteil im Ergebnis angenommene Zulässigkeit der Ablehnung des Antrags auf Zugang zu Informationen auch noch auf der Grundlage der VO 1049/2001 Bestand hätte, müsste hier doch eine Abwägung mit dem Interesse an der Verbreitung des Schriftstücks vorgenommen werden. Vor diesem Hintergrund der engen Auslegung der Ausnahmegestimmungen erscheint es bedenklich, wenn das Gericht (was es allerdings nur vereinzelt tut) nur sehr pauschal auf das Vorliegen öffentlicher Interessen Bezug nimmt, dazu noch unter Rückgriff auf solch unscharfe Begriffe wie „Aufrechterhaltung der Rechtssicherheit“ und „Beständigkeit des Gemeinschaftsrechts“; s. den Beschluss zu einem Antrag auf einstweilige Anordnung in EuG, Rs. T-610/97 R (Carlsen), Slg. 1998, II-485, Ziff. 45 ff.

¹⁰⁶Insofern missverständlich *Bartelt/Zeitler*, EuR 2003, 487 (494).

¹⁰⁷Ausdrücklich auch EuG, Rs. T-14/98 (Hautala), Slg. 1999, II-2489, Ziff. 71 f. (abgedruckt unter G VII Rat Nr. 2); EuG, Rs. T-204/99 (Matilla), Slg. 2001, II-2265, Ziff. 59 (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 9); EuG, verb. Rs. T-110/03, T-150/03, T-405/03 (Sison/Rat), Slg. 2005, II-1429, Ziff. 45 ff., jeweils in Bezug auf den

46 Das EuG geht davon aus, dass bei der Anwendung der Gründe des Art. 4 Abs. 1 VO 1049/2001 das **persönliche Interesse eines Antragstellers** auf Zugang zu einem ihn persönlich betreffendem Dokument nicht zu berücksichtigen sei, denn die Ausnahme sei zwingend; das Gericht weist weiter darauf hin, dass die Verordnung ja den Zugang aller zu den Dokumenten gewährleisten solle, so dass es gar nicht um den Schutz von Interessen Einzelner gehe¹⁰⁸. Fraglich ist, ob damit allgemein – bei allen Ausnahmenvorschriften – die Berücksichtigung von Interessen Einzelner ausgeschlossen werden soll, eine Frage, die nach der hier vertretenen Ansicht eher zu verneinen ist, denn die Interessen Einzelner können sich durchaus mit denjenigen der Öffentlichkeit überschneiden, und es ginge wohl zu weit, aus dem Hauptzweck der Verordnung (Wahrung öffentlicher Interessen) zu schließen, dass (möglicherweise) parallele Interessen Einzelner im Rahmen der Abwägung von vornherein nie berücksichtigt werden dürfen. Zudem dürfte sich das Interesse des Einzelnen an einer Verbreitung vor dem Hintergrund der Rolle des Zugangsrechts zu Dokumenten für ein transparentes, partizipatives und damit demokratisches Gemeinwesen häufig mit dem öffentlichen Interesse decken, so dass die Ausübung des Zugangsrechts regelmäßig jeweils auch im öffentlichen Interesse geschieht. Daher spricht Vieles – teilweise im Gegensatz zur Rechtsprechung des EuG¹⁰⁹ – dafür, diese grundsätzliche Nichtberücksichtigung der Interessen Einzelner am Zugang nur auf Art. 4 Abs. 1 VO 1049/2001 zu beziehen¹¹⁰.

2. Relative Ausnahmetatbestände (Art. 4 Abs. 2, Abs. 3)

47 Bei der zweiten Gruppe von Ausnahmetatbeständen wird der Zugang nur dann verweigert, wenn zum einen der Ausnahmetatbestand vorliegt und zum anderen kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des Dokuments besteht; hier hat also eine **konkrete Abwägung** in Bezug auf jeden einzelnen Antrag auf Zugang zu den Dokumenten zu erfolgen. **Art. 4 Abs. 2** VO 1049/2001 nennt hier folgende, sich teilweise auch in ihrem Anwendungsbereich überschneidende¹¹¹ **Interessen**¹¹²: Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person (einschließlich des

Schutz der internationalen Beziehungen. Ebenso EuG, Rs. T-211/00 (Kuijer), Slg. 2002, II-485, Ziff. 53. S. auch schon Rdnr. 41.

¹⁰⁸EuG, verb. Rs. T-110/03, T-150/03, T-405/03 (Sison/Rat), Slg. 2005, II-1429, Ziff. 50 ff.; EuGH, Rs. C-266/05 P (Sison), Urt. v. 1.2.2007; EuG, Rs. T-264/04 (WWF European Policy Programme), Urt. v. 25.4.2007, Ziff. 43 f.; s. auch schon EuG, Rs. T-20/99 (Denkavit), Slg. 2000, II-3011, Ziff. 39.

¹⁰⁹Bei Art. 4 Abs. 2 geht das EuG (EuG, verb. Rs. T-391/03 und T-70/04 (Franchet und Byk), Urt. v. 6.7.2006, Ziff. 135 ff.) wohl davon aus, dass ein persönliches Interesse nicht zu berücksichtigen sei, wobei das Gericht in nicht ganz nachvollziehbarer Weise ausführt, dass das Bestehen von Verfahrensrechten an sich ein „allgemeines Interesse“ darstelle; da dieses Recht aber im vorliegenden Fall im subjektiven Interesse der Kläger an ihrer Verteidigung zum Ausdruck komme, gehe es um ein nicht zu berücksichtigendes privates Interesse. Vgl. aber auch EuG, Rs. T-264/04 (WWF European Policy Programme), Urt. v. 25.4.2007, Ziff. 44, wo das Gericht private Interessen wohl im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 offenbar berücksichtigen will. In diese Richtung auch EuG, Rs. T-111/00 (British American Tobacco), Slg. 2001, II-2997, Ziff. 42 ff., wo das EuG davon ausgehen dürfte, dass bekannte besonderen Zugangsinteressen Einzelnen bei der Abwägung jedenfalls auch bzw. zusätzlich zu berücksichtigen sind.

¹¹⁰Sehr kritisch zur Rechtsprechung des EuG auch *Helikoski/Leino*, CMLRev. 2006, 735 (764). Wie hier auch etwa *Heselhaus*, in: *Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 56, Rdnr. 102 f.

¹¹¹So kann etwa in Bezug auf Dokumente, die im Vorfeld eines Vertragsverletzungsverfahrens erstellt werden, sowohl die Ausnahme des Schutzes des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten oder der Schutz von Gerichtsverfahren einschlägig sein. Teilweise überschneiden sich auch die Gründe des Art. 4 Abs. 2 VO 1049/2001 mit denjenigen des Art. 4 Abs. 3 1049/2001, so etwa in Bezug auf Rechtsgutachten juristischer Dienste, die einerseits Teil der Rechtsberatung sind bzw. sein können, andererseits aber auch unter den Schutz von Dokumenten zum internen Gebrauch (vgl. Art. 4 Abs. 3) fallen können.

¹¹²Die nach dem Verhaltenskodex teilweise unter die zwingenden Ausnahmen zu subsumieren waren, so insbesondere das Geschäftsgeheimnis, die Rechtspflege und die Inspektionstätigkeiten.

geistigen Eigentums), Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung und Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten. Daneben gehört auch der in **Art. 4 Abs. 3** VO 1049/2001 geregelte „Schutz interner Dokumente“ zu den relativen Ausnahmetatbeständen.

- 48** Auch bei der Auslegung dieser Gruppe von Tatbeständen ist der **Grundsatz der engen Auslegung** der Ausnahmen zu beachten¹¹³; er dürfte hier nicht nur den Schluss nahelegen, dass die Tatbestände selbst eng auszulegen sind, sondern auch und gerade, dass bei der vorzunehmenden **Abwägung im Zweifel dem Interesse der Öffentlichkeit** an einer Verbreitung der Dokumente bzw. der darin enthaltenen Informationen ein **größeres Gewicht** beizumessen ist¹¹⁴. Allerdings ist dies bislang in der Rechtsprechung noch nicht eindeutig klar gestellt worden; diese sprach -- in Bezug auf die nach dem Verhaltenskodex geltende „Abwägungsentscheidung“ über den Zugang zu Dokumenten, die das Beratungsgeheimnis der Organe berühren -- (nur) davon, dass „das Interesse des Bürgers am Zugang zu diesen Dokumente gegen ihr (d. h. der Organe) Interesse an der Geheimhaltung (. . .)“ abzuwägen sei¹¹⁵. Hingewiesen sei aber auf den Umstand, dass durch die Einführung des Art. 255 EGV dem Grundsatz des Informationszugangsrechts doch ein erheblich größeres, primärrechtlich verankertes Gewicht zukommt, so dass sich hier eine entsprechende Gewichtung im erwähnten Sinn aufdrängt. Weiter bedarf ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen nach Art. 6 VO 1049/2001 keiner Begründung, eine Konsequenz des Umstandes, dass das Informationszugangsrecht nicht von einem irgendwie gearteten Interesse des Antragstellers abhängt¹¹⁶; hieraus kann in Bezug auf die Durchführung der Abwägung gefolgert werden, dass bei der Abwägung das in der in Art. 255 EGV und in der VO 1049/2001 zum Ausdruck gekommene prinzipiell bestehende öffentliche Interesse an einer Verbreitung von Informationen zu beachten ist, so dass der Grundentscheidung für eine möglichst weitgehende Informationsfreiheit zum Durchbruch verholfen wird¹¹⁷.
- 49** Dies ändert aber nichts an dem Umstand, dass den Organen bei der Anwendung der relativen Ausnahmen und damit auch bei der **Abwägung der involvierten Interessen** jedenfalls -- wie auch schon bei den „absoluten“ Ausnahmen -- ein gewisser **Gestaltungsspielraum** einzuräumen ist; bei dessen Ausübung müssen sie aber tatsächlich das Interesse der Öffentlichkeit und des Bürgers am Zugang zu diesen Dokumenten gegen die dem ggf. entgegen stehenden Interessen abwägen¹¹⁸. Damit hat das EuG bzw. der EuGH (allerdings ohne seine Würdigung an die Stelle der Würdigung des betroffenen Organs zu setzen) im Rahmen der Kontrolle der Rechtmäßigkeit zu prüfen, ob das betreffende Organ tatsächlich die betroffenen Interessen gegen einander abgewogen hat,

¹¹³Siehe bereits oben Rdnr. 33.

¹¹⁴Vgl. auch *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 17, der in diesem Zusammenhang von einer „ausnahmwweisen Zugangsverweigerung“ spricht; ähnlich *Heselhaus*, in: Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 56, Rdnr. 103. Hingegen entbehrt die Ansicht der Kommission, das Erfordernis eines überwiegenden öffentlichen Interesses sei als „Ausnahmeregelung“ eng auszulegen – vgl. Kommission, Bericht über die Anwendung der Grundsätze der Verordnung (EG) 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des EP, des Rates und der Kommission, KOM (2004), 45 endg., 26 – vor dem Hintergrund der Grundsatzentscheidung des Art. 255 EGV für einen möglichst weitgehenden Zugang jeglicher Grundlage.

¹¹⁵EuG, Rs. T-105/95 (WWF UK), Slg. 1997, II-313, Ziff. 59 f. (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 1).

¹¹⁶S. schon oben A.II., B.II.1.

¹¹⁷Vgl. ebenso *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Ziff. 20. Zur Frage der Berücksichtigung individueller Interessen bereits oben Rdnr. 46.

¹¹⁸EuG, Rs. T-111/00 (British American Tobacco), Slg. 2001, II-2997, Ziff. 40 (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 10); ebenso schon EuG, Rs. T-174/95 (Svenska Journalistförbundet), Slg. 1998, II-2289, Ziff. 113 (abgedruckt unter G VII Rat Nr. 4).

ohne die Grenzen seines Ermessens zu überschreiten¹¹⁹, was letztlich auch -- in gewissem Maß -- eine inhaltliche Kontrolle der durch das Organ vorgenommenen Interessenabwägung bedeutet¹²⁰. Eine fehlerhafte Ausübung des Ermessens liegt z. B. dann vor, wenn das Interesse des Antragstellers bzw. der Öffentlichkeit an dem Zugang zu dem Dokument bzw. an seiner Verbreitung nicht hinreichend gewichtet wird¹²¹. Auch reicht es nicht, darauf hinzuweisen, dass der Ausnahmegrund vorliegt; vielmehr ist konkret abzuwägen, welches Interesse schwerer wiegt, dies impliziert auch eine Bewertung bzw. Gewichtung der Interessen¹²².

50 Speziell für Anträge auf **Zugang zu Umweltinformationen** sieht **Art. 6 Abs. 1 1. Satz VO 1367/2006** vor, dass bei bestimmten Ausnahmen (nämlich dem Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person sowie dem Schutz des Zwecks von Inspektions- und Audittätigkeiten, nicht aber von Untersuchungstätigkeiten) immer dann vom Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Verbreitung auszugehen ist, wenn die angeforderte Information Emissionen in die Umwelt betreffen. M.a.W. darf bei Vorliegen dieser Voraussetzungen keine konkrete Interessenabwägung mehr durchgeführt werden, sondern diese erfolgte bereits abstrakt in Art. 6 Abs. 1 1. Satz VO 1367/2006, so dass der Zugang in den von dieser Bestimmung erfassten Fällen zu gewähren ist, da ein solches Interesse in Bezug auf den Zugang zu den erwähnten Informationen über Emissionen immer vorliegt.

a) Geschäftliche Interessen

51 - Der Schutz **geschäftlicher Interessen** erfasst jedenfalls die dem Schutz von Geschäftsgeheimnissen unterliegenden Informationen; grundsätzlich dürften aber auch weitere wirtschaftliche Informationen erfasst sein, wobei bei diesen die im Rahmen der Abwägung vorzunehmende Gewichtung dieser Interessen mit den Interessen der Öffentlichkeit von großer Bedeutung sein dürfte¹²³.

b) Schutz von Gerichtsverfahren und Rechtsberatung

52 In der Rechtsprechung relevant geworden ist bislang in erster Linie der **Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung**, zu dem es in Bezug auf den im Verhaltenskodex gebrauchten Ausdruck „Rechtspflege“ eine relativ reichhaltige Rechtsprechung gibt, die auch im Rahmen der VO 1049/2001 – soweit die Definition bzw. das Verständnis des Begriffs des Gerichtsverfahrens betroffen ist – maßgeblich ist¹²⁴. Allerdings ist zu beachten, dass diese nur insoweit auf die Rechtslage unter der VO 1049/2001 übertragen werden kann, als die Auslegung der Begriffe betroffen ist; ansonsten ist daran zu erinnern, dass die „Rechtspflege“ im Verhaltenskodex zu den zwingenden Ausnahmetatbeständen gehörte, während der „Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung“ nunmehr den einer Abwägung unterliegenden Ausnahmetatbeständen zugeordnet ist. Insgesamt dürften sich aus der Rechtsprechung im Wesentlichen folgende Grundsätze ergeben:

¹¹⁹EuG, Rs. T-111/00 (British American Tobacco), Slg. 2001, II-2997, Ziff. 41 (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 10).

¹²⁰Für eine solche inhaltliche Kontrolle denn auch ausdrücklich *Kugelman*, EuR 1996, 207 (212).

¹²¹Vgl. z. B. EuG, Rs. T-111/00 (British American Tobacco), Slg. 2001, II-2997, Ziff. 42 ff. (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 10).

¹²²EuG, Rs. T-II-194/94 (Guardian), Slg. 1995, II-2765, Ziff. 62 ff. (abgedruckt unter G VII Rat Nr. 1).

¹²³Vgl. hierzu näher *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit, 164 f.; *Riemann*, Transparenz, 187 ff.

¹²⁴EuG, verb. Rs. T-391/03 und T-70/04 (Franchet und Byk), Urt. v. 6.7.2006, Ziff. 89.

- 53- Erfasst werden von dem Ausnahmetatbestand grundsätzlich nur Dokumente, die von dem jeweiligen Organ für ein **bestimmtes (Gerichts-) Verfahren** erstellt wurden (also insbesondere bei Gericht eingereichte Schriftsätze, interne Schriften zur Bearbeitung der hängigen Rechtssache oder der Schriftwechsel zwischen den Rechtsvertretern der Parteien). Damit sind sonstige Dokumente – etwa mit einem Verfahren zusammenhängende reine Verwaltungsdokumente – nicht von dieser Ausnahme erfasst, auch wenn ihre Vorlage in einem Gerichtsverfahren nachteilig für das betroffene Organ sein kann¹²⁵. Letztlich fallen damit nur Dokumente, die spezifisch in Bezug auf ein Gerichtsverfahren erstellt sind, unter diese Ausnahme, so dass etwa Mitteilungen des OLAF an die nationalen Behörden oder an ein Organ nicht erfasst werden, da diese nicht zwangsläufig zu einem Gerichtsverfahren führen, fällt dessen Einleitung doch allein in den Verantwortungsbereich der Organe bzw. mitgliedstaatlichen Behörden¹²⁶.
- 54- Der Schutz der Gerichtsverfahren besteht nicht nur zugunsten der **Gemeinschaftsgerichte**, sondern bezieht sich auch auf **nationale Gerichte**¹²⁷.
- 55- Jedenfalls **nach der Verkündigung eines Urteils** dürfte die Herausgabe von Schriftsätzen kaum mehr unter Berufung auf diese Ausnahme verweigert werden¹²⁸. Es ist schon fraglich, ob in diesem Fall der Schutz des Gerichtsverfahrens überhaupt noch greift, ist es doch dann abgeschlossen. Jedenfalls aber dürfte das Interesse an einer Herausgabe solcher Informationen regelmäßig überwiegen, ein Grundsatz, von dem allenfalls bei besonders gelagerten Konstellationen im Falle bevorstehender Rechtsmittelverfahren Ausnahmen denkbar sind.
- 56- Der Schutz von Gerichtsverfahren erlaubt es der Kommission nach Ansicht des EuGH im Übrigen jedenfalls nicht, allgemein den Zugang für **Dokumente, die sie auf Ersuchen eines nationalen Gerichts** für ein bei diesem anhängigen Verfahren erstellt hat, zu verweigern; allerdings wird aus den Erwägungen des Gerichtshofs nicht ganz klar, worauf genau er diesen Schluss gründet, stellt er doch auch darauf ab, dass die Kommission sich nicht vergewissert habe, dass die Bekanntgabe der Dokumente nicht gegen nationales Recht verstieß¹²⁹. Immerhin wird man aus der Rechtsprechung ableiten können, dass grundsätzlich zu solchen Dokumenten der Zugang zu gewähren ist.
- 57- Jedenfalls darf nach Ansicht des EuG der Zugang zu Dokumenten, die im **Vorfeld eines laufenden Vertragsverletzungsverfahrens** erstellt wurden, verweigert werden. Denn der Zweck des schwebenden Verfahrens -- gütliche Beilegung des Streits zwischen Kommission und Mitgliedstaaten vor Erlass des Urteils -- rechtfertige eine solche Geheimhaltung (es ging konkret um den Zugang zu Mahnschreiben und mit Gründen versehenen Stellungnahmen)¹³⁰. Hingegen dürfe die Kommission den Zugang zu Dokumenten nicht mit dem bloßen Hinweis versagen, dass die Gesamtheit der Dokumente einem eventuell einzuleitendem Vertragsverletzungsverfahren diene; zumindest seien für jede Gruppe von Dokumenten spezifische Gründe anzugeben¹³¹. Allerdings erlaube es die

¹²⁵Vgl. EuG, Rs. T-92/98 (Interporc), Slg. 1999, II-3521, Ziff. 40 ff.; EuG, verb. Rs. T-391/03 und T-70/04 (Franchet und Byk), Urt. v. 6.7.2006, Ziff. 90 f.

¹²⁶EuG, verb. Rs. T-391/03 und T-70/04 (Franchet und Byk), Urt. v. 6.7.2006, Ziff. 93 ff. Allerdings kann hier grundsätzlich die Ausnahme der Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten greifen. Zu dieser unten B.IV.2.c).

¹²⁷Vgl. EuGH, verb. Rs. C-174/98 P und C-189/98 P (Niederlande und Van der Wal), Slg. 2000, I-1.

¹²⁸Vgl. ähnlich *Wölker*, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 25. In diese Richtung wohl auch EuG, Rs. T-309/97 (Bavarian Lager), Slg. 1999, II-3217, Ziff. 46.

¹²⁹Vgl. EuGH, verb. Rs. C-174/98 P und C-189/98 P (van der Wal), Slg. 2000, I-1, Ziff. 14 ff., insbes. 33 (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 4).

¹³⁰Vgl. EuG, Rs. T-105/95 (WWF UK), Slg. 1997, II-313, Ziff. 62 ff.; EuG, Rs. T-191/99 (Petrie), Slg. 2001, II-3677, Ziff. 64 ff., kritisch zu diesem Ansatz aber *Williams*, elni 2001, 1 (11 f.); *Krämer*, in: Essays in Honour of Gerd Winter, 153 ff., der schon bezweifelt, ob das Vorverfahren im Rahmen des Art. 226 EGV Teil des Gerichtsverfahrens ist (161 f.).

¹³¹EuG, Rs. T-105/95 (WWF UK), Slg. 1997, II-313, Ziff. 59 f. (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 1).

Vertraulichkeit, die die Mitgliedstaaten von der Kommission erwarten dürfen, den Zugang zu Dokumenten in Bezug auf solche Untersuchungen zu verweigern, die zu einem Vertragsverletzungsverfahren führen können, auch wenn seit dem Abschluss der Untersuchungen einige Zeit vergangen ist (zur Debatte stand der Entwurf zu einer begründeten Stellungnahme), könne die Durchführung des Vertragsverletzungsverfahrens doch noch immer gefährdet werden¹³². Gerade dieser Aspekt der Rechtsprechung wirft aber die Frage auf, ob eine Abwägung der involvierten Interessen hier nicht zu einem anderen Ergebnis hätte führen müssen. Aber auch ganz allgemein dürften jedenfalls auf der Grundlage der VO 1049/2001 die besseren Gründe für einen Grundsatz (von dem bei Vorliegen besonderer Umstände durchaus Ausnahmen möglich sind) der Zugangsgewährung in Bezug auf im Rahmen eines Vorverfahrens nach Art. 226 EGV erstellte Dokumente sprechen: Selbst wenn man das Vorverfahren als Teil eines Gerichtsverfahrens¹³³ ansieht, besteht doch ein erhebliches öffentliches Interesse daran, die Gründe zu erfahren, warum die Kommission im Rahmen des Vorverfahrens welche Ansicht vertritt, geht es hier doch um die Gemeinschaftsrechtskonformität mitgliedstaatlichen Verhaltens und die Rolle der Kommission als „Hüterin der Verträge“, Elemente, die im Rahmen der „Rechtsgemeinschaft“ eine bedeutende Rolle spielen und die Gegenstand eines öffentlichen Diskurses sein sollten. Hingegen ist nicht ersichtlich, warum der Zweck des Vorverfahrens, eine gütliche Einigung herbeizuführen, durch eine Verbreitung der Rechtsansichten bzw. ihrer Begründungen (der Tenor der Kommissionsentscheidungen wird in der Regel sowieso veröffentlicht) so stark gefährdet sein sollte, dass dieses Interesse überwiegt, steht es den betreffenden Mitgliedstaaten doch frei, ihre Argumente vorzubringen.

- 58-** Bei vom **Juristischen Dienst der Kommission und des Rates erstellten Rechtsgutachten** greife – so das EuG – die Ausnahme des Schutzes von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung, und eine Interessenabwägung spreche regelmäßig gegen eine Zugangsgewährung, da ansonsten Zweifel an der Rechtmäßigkeit von Gemeinschaftsmaßnahmen aufträten und die Unabhängigkeit der Juristischen Dienste gefährdet wäre¹³⁴. Diese Argumentation dürfte dem Ziel des Art. 255 EGV und der VO 1049/2001, auch einen Beitrag zu Transparenz und Legitimität der Ausübung von Hoheitsgewalt auf Unionsebene zu leisten¹³⁵, kaum Rechnung tragen: Denn sie führt letztlich dazu, dass gewisse Gründe für oder gegen einen Rechtsakt nicht einsehbar werden, was einer Diskussion über die Legalität und Opportunität gemeinschaftlicher

¹³²EuG, Rs. T-309/97 (Bavarian Lager), Slg. 1999, I-3217, Ziff. 41 ff. In Bezug auf die Dauer des Schutzes geht das EuG davon aus, dass dieser fortbesteht, auch wenn seit dem Abschluss der Untersuchungen einige Zeit vergangen ist, EuG, Rs. T-105/95 (WWF/Kommission), Slg. 1997, II-313, Ziff. 63; EuG, Rs. T-309/97 (Bavarian Lager), Slg. 1999, II-3217, Ziff. 41. Allerdings sei die Ausnahme jedenfalls dann nicht mehr anwendbar, wenn das Urteil bereits verkündigt wurde, es sei denn, die Herausgabe hätte unmittelbare Auswirkungen auf ähnliche, noch laufende Verfahren, vgl. EuG, Rs. T-191/99, Slg. 2001, II-3677, Ziff. 68. Gleiches muss wohl – wenn das EuG dies auch nicht ausdrücklich festhält – für den Abschluss der Untersuchungen durch andere Schritte als ein Urteil (etwa Einstellung durch den EuGH, Klagerücknahme) gelten.

¹³³Wobei hier aber auch der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten zum Zuge kommen könnte.

¹³⁴EuG, Rs. T-84/03 (Turco), Slg. 2004, II-4061, Ziff. 53 ff.; s. auch EuG, Beschluss des Präsidenten vom 3.3.1998 (Carlsen), Rs. T-610/97 R, Slg. 1998, II-485, Ziff. 45 ff.; EuG, Rs. T-44/97 (Ghignone), Slg. ÖD 2000, II-1012, Ziff. 47 f.; s. auch EuGH, Beschluss vom 23.10.2002, Rs. C-445/00 (Österreich/Rat), Slg. 2002, I-9151, Ziff. 12. S. hierzu auch *Heselhaus*, in: *Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 56, Rdnr. 108, der davon ausgeht, dass diesfalls die Ausnahme des Art. 4 Abs. 3 VO 1049/2001 greife. Tatsächlich erscheint es möglich, dass hier auch Art. 4 Abs. 3 VO 1049/2001 hier einschlägig ist, überschneiden sich die Anwendungsbereiche der Ausnahmen doch hier. Aber auch bezüglich Art. 4 Abs. 3 VO 1049/2001 gelten a fortiori die im Text gegen diese Rechtsprechung geltend gemachten Einwände.

¹³⁵S.o. Rdnr. 2, 7.

Maßnahmen nicht förderlich ist. Im Übrigen ist auch nicht ersichtlich, warum eine Veröffentlichung von Gutachten die „Unabhängigkeit“ der Juristischen Dienste beeinträchtigen können soll: Denn zum einen sind sie insofern sowieso nicht unabhängig, als sie als Teil eines Unionsorgans auch letztlich dessen Interessen und Anliegen vertreten, und zum anderen tangiert eine Veröffentlichung bestimmter Ansichten nicht per se die Unabhängigkeit ihrer Autoren, müssten dann in letzter Konsequenz auch Gerichtsurteile geheim bleiben¹³⁶. Schließlich steht diese Rechtsprechung – wie auch schon diejenige in Bezug auf Dokumente, die im Vorfeld eines Vertragsverletzungsverfahrens erstellt werden – in einem gewissen Spannungsverhältnis mit der Anforderung, dass bei jedem Antrag individuell zu prüfen ist, ob die geltend gemachte Ausnahme im konkreten Fall greift¹³⁷, schließt das EuG doch eher pauschal bestimmte Dokumente vom Zugangsanspruch aus.

c) Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten

- 59 Der Schutz von **Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten** soll sicherstellen, dass die Zielsetzungen dieser Tätigkeiten – wobei die drei Begriffe kaum trennscharf voneinander abgegrenzt werden können und jedenfalls alle Untersuchungsbefugnisse der Kommission umfassen¹³⁸ – nicht durch eine Veröffentlichung gewisser diesbezüglicher Dokumente vereitelt wird¹³⁹. Dementsprechend fällt das Geheimhaltungsinteresse in der Regel immer dann weg, wenn die Untersuchungstätigkeiten in der einen oder anderen Form abgeschlossen sind¹⁴⁰, so dass die Untersuchung grundsätzlich wirklich noch im Gange sein muss, damit dieser Ausnahmegrund greift¹⁴¹. Erfasst werden von diesem Ausnahmegrund aber nur Dokumente, die als solche tatsächlich Teil der Untersuchungstätigkeiten sind, so dass die Dokumente der jeweiligen Untersuchung zugeordnet werden können und im Rahmen einer solchen Untersuchung erstellt wurden¹⁴².
- 60 Das Interesse der Kommission an der Geheimhaltung der im Vorfeld eines **Vertragsverletzungsverfahrens** erstellten Dokumente kann grundsätzlich auch unter den Ausnahmetatbestand des Schutzes von Untersuchungen fallen, wobei aber bezüglich der

¹³⁶Kritisch zu dem Urteil des EuG in der Rs. T-84/03 bzw. dem Ansatz des EuG auch *Marsch*, DÖV 2005, 639 (642 f.); *Dyrberg*, ELR 1999, 157 (166); *Helikoski/Leino*, CMLRev. 2006, 735 (748 ff.); eher zustimmend aber wohl *Sobotta*, Transparenz, 411. Gegen das Urteil des EuG ist ein Rechtsmittel beim EuGH hängig, vgl. verb. Rs. C-39/05 P und C-52/05 P.

¹³⁷Vgl. Rdnr. 34 f.

¹³⁸Vgl. *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit, 172.

¹³⁹Der Schutz des Zwecks von Inspektionstätigkeiten kann jedenfalls dann nicht berührt sein, wenn es um tatsächliche Beschreibungen und Feststellungen geht, vgl. EuG, Rs. C-123/99 (*JT's Corporation*), Slg. 2000, II-3269, Ziff. 47 (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 8); EuG, Rs. T-188/98 (*Kuijer*), Slg. 2000, II-1959, Ziff. 57 (abgedruckt unter G VII Rat Nr. 3). Dieser Ausnahmegrund ist auch für Verfahren betreffend die Prüfung staatlicher Beihilfen und die Mitteilung der technischen Regeln und Normen einschlägig, EuG, Rs. T-237/02 (*Technische Glaswerke Ilmenau*), Urt. v. 14.12.2006, Ziff. 74 ff.

¹⁴⁰EuG, Rs. T-20/99 (*Denkavit*), Slg. 2000, II-3011, Ziff. 48; EuG, Rs. T-191/99 (*Petrie*), Slg. 2001, II-3677, Ziff. 68; s. auch (mit Bezugnahme auf Untersuchungen im Vorfeld einer Vertragsverletzungsklage) EuG, Rs. T-309/97 (*Bavarian Lager*), Slg. 1999, II-3217, Ziff. 46; damit dürften die insofern missverständlichen Ausführungen in EuG, Rs. T-105/99 (*WWF UK*), Slg. 1997, II-313, Ziff. 63 klargestellt worden sein.

¹⁴¹Damit kann die Untersuchung auch dann in diesem Zusammenhang als „abgeschlossen“ angesehen werden, wenn noch eine zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht näher bestimmte Folgemaßnahme möglich ist. Entscheidend ist somit der konkrete Abschluss der Untersuchung, deren Zwecke sonst gefährdet sein könnten, vgl. EuG, verb. Rs. T-391/03 und T-70/04 (*Franchet und Byk*), Urt. v. 6.7.2006, Ziff. 111 ff. in Bezug auf Untersuchungen von OLAF. Geht es aber um ein konkretes Folgeverfahren, dessen Einleitung sich nicht unverhältnismäßig verzögert, könne die Ausnahme grundsätzlich greifen.

¹⁴²Vgl. EuG, Rs. T-237/02 (*Technische Glaswerke Ilmenau*), Urt. v. 14.12.2006, Ziff. 81 ff. in Bezug auf den Antrag auf Zugang zu Dokumenten, die Verfahren zur Prüfung von der Klägerin gewährten staatlichen Beihilfen betreffen.

(restriktiven) Rechtsprechung parallele Bedenken wie im Rahmen des Ausnahmegrundes de Schutzes eines Gerichtsverfahrens geltend gemacht werden können¹⁴³.

d) „Interne Dokumente“

- 61** Nach **Art. 4 Abs. 3** VO 1049/2001 kann unter denselben Voraussetzungen wie im Rahmen des Art. 4 Abs. 2 VO 1049/2001 der Zugang zu einem Dokument, das von einem Organ für den **internen Gebrauch** erstellt wurde oder das bei ihm eingegangen ist und das sich auf eine Angelegenheit bezieht, in der das Organ noch **keinen Beschluss** gefasst hat, verweigert werden, wenn die Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs **ernstlich beeinträchtigen** würde¹⁴⁴. Gleiches gilt für den Zugang zu einem Dokument mit Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des betreffenden Organs, wobei der Zugang hier auch dann verweigert werden kann, wenn der Beschluss bereits gefasst ist¹⁴⁵, wobei diese Formulierung den Schluss nahe legt, dass es nicht nur um den Schutz einer konkret zu treffenden Entscheidung gehen kann (die ja bei dieser Alternative bereits getroffen wurde), sondern dass auch insgesamt die Entscheidungsfähigkeit des Organs geschützt werden kann, womit dieser Ausnahmetatbestand einen potentiell sehr weiten Anwendungsbereich hat¹⁴⁶. Auf dieser Grundlage können grundsätzlich Protokolle der Sitzungen der Organe, Ausschüsse und sonstiger Gremien, die als Teile der Organe anzusehen sind, unter Art. 4 Abs. 3 VO 1049/2001 fallen.
- 62** Nicht unter diesen (und auch unter keinen anderen) Ausnahmetatbestand fällt aber der **Schutz des Anscheins einer übereinstimmenden Haltung der Mitgliedstaaten**, da weder die Öffentlichkeit davor „geschützt“ werden muss, dass die Ratsmitglieder in einer Sachfrage unterschiedlicher Ansicht sind, noch die Mitgliedstaaten davor, durch das Bekanntwerden ihrer Meinungsverschiedenheiten im Hinblick auf die „öffentliche Meinung“ isoliert zu werden¹⁴⁷.
- 63** Jedenfalls ist (auch) bei diesem Ausnahmegrund immer vorausgesetzt, dass eine Veröffentlichung des betreffenden Dokuments den **Entscheidungsprozess des Organs oder der Organe tatsächlich ernsthaft beeinträchtigen** würde (wofür konkrete Anhaltspunkte vorliegen müssen¹⁴⁸) und dass kein überwiegendes öffentliches Interesse an einer Verbreitung besteht.

¹⁴³Vgl. Rdnr. 57.

¹⁴⁴*Wölker*, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 28, sieht hier einen großen Unterschied zur Rechtslage unter dem Verhaltenskodex, wobei allerdings darauf hinzuweisen ist, dass Art. 4 Abs. 3 eine Interessenabwägung vorsieht und im Übrigen eine „ernstliche“ Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses vorliegen muss (in Art. 4 Abs. 1, 2 reicht bereits eine „Beeinträchtigung“ der erfassten Interessen aus). Zu diesem Unterschied auch etwa *Feik*, Zugang zu EU-Dokumenten, 289 ff.; *Wägenbaur*, EuZW 2001, 680 (684); *Bartelt/Zeitler*, EuR 2003, 487 (494); *Riemann*, Transparenz, 161 f.; *Meltzian*, Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten, 218, 237 f., die von einem strengeren Maßstab ausgehen; zu bemerken ist aber, dass dieser verschärfte *harm test* kaum objektivierbar sein dürfte. Dies ändert aber nichts daran, dass etwa Rechtsgutachten der Juristischen Dienste sowohl unter Art. 4 Abs. 2 VO 1049/2001 (Schutz der Rechtsberatung) als auch Art. 4 Abs. 3 VO 1049/2001 fallen können. S. hierzu schon oben Rdnr. 58. S. ansonsten zum Hintergrund dieses Ausnahmetatbestandes *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit, 174 f.

¹⁴⁵Vgl. EuG, Rs. T-204/99 (Mattila), Slg. 2001, II-2265, Ziff. 73 (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 9), wo es um die Zulässigkeit der fortdauernden Geheimhaltung des Entwurfs einer zwischenzeitlich veröffentlichten Erklärung ging. Vgl. auch die hängigen Verfahren in den Rs. T-403/05 (My Travel); Rs. T-409/05 (A.S.TER), T-444/05 (Navigazione Libera del Golfo).

¹⁴⁶Vgl. *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit, 176.

¹⁴⁷EuG, Rs. T-188/98 (Kuijer), Slg. 2000, II-1959, Ziff. 53 ff.; EuG, Rs. T-211/00 (Kuijer), Slg. 2002, II-485, Ziff. 73.

¹⁴⁸S. in diesem Zusammenhang etwa *Wölker*, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 28, der darauf hinweist, dass eine solche Beeinträchtigung nach dem Fällen einer Entscheidung

3. Verfahrensvorschriften und Reichweite der Ausnahmetatbestände (Art. 4 Abs. 4-7)

64 Art. 4 Abs. 4-7 VO 1049/2001 sehen einige besondere Verfahrensvorschriften im Zusammenhang mit der Anwendung der Ausnahmetatbestände¹⁴⁹ vor, die teilweise aber auch die Reichweite der Ausnahmetatbestände berühren bzw. determinieren.

a) Konsultation Dritter (Art. 4 Abs. 4, 5)

65 Art. 4 Abs. 4, 5 VO 1049/2001 sind besondere Verfahrensschritte für die Zurverfügungstellung von Dokumenten, die von Dritten (einschließlich der Mitgliedstaaten)¹⁵⁰ stammen, zu entnehmen¹⁵¹. Dabei liegen Dokumente Dritter dann vor, wenn sie nicht von dem jeweiligen Organ selbst stammen bzw. erstellt sind; eine Erstellung kann aber dann gegeben sein, wenn das Organ fremde Daten selbst bearbeitet oder modifiziert¹⁵².

66 Nach Art. 4 Abs. 4 VO 1049/2001 sind die Dritten grundsätzlich im Vorfeld der Zurverfügungstellung von Dokumenten, die von ihnen stammen, zu konsultieren, dies im Hinblick auf die Frage, ob die Ausnahmebestimmungen tatsächlich einschlägig sind. Diese Konsultationspflicht gilt nicht für diejenigen Fälle, in denen das Vorliegen bzw. Nichtvorliegen von Ausnahmetatbeständen klar ist. Von Bedeutung ist bei dieser Regelung, dass sie offenbar nur sicherstellen soll, dass das Organ, das über die Zurverfügungstellung des betreffenden Dokuments entscheidet, alle Elemente zur Entscheidung hat; es geht hingegen nicht um ein irgendwie geartetes Vetorecht des Dritten¹⁵³. Damit sind für den Zugang zu den Dokumenten allein die in Art. 4 VO 1049/2001 geregelten Ausnahmen bzw. ihr (Nicht-) Vorliegen maßgeblich, und der Konsultation Dritter kommt (nur, aber immerhin) eine verfahrensrechtliche Bedeutung zu. Allerdings hat die Kommission bei der Entscheidung über den Zugang – in dessen Rahmen jedenfalls bei Privaten häufig die Ausnahmen des Schutzes der Privatsphäre oder des

eigens nachgewiesen werden müsse und etwa in Bezug auf Stellungnahmen von Mitgliedstaaten in Ausschüssen regelmäßig zu verneinen sei. Vgl. hierzu auch EuG, Rs. T-111/00 (British American Tobacco), Slg. 2001, II-2997, Ziff. 38; EuG, Rs. T-84/03 (Turco), Slg. 2004, II-4061.

¹⁴⁹ Zu den sonstigen Verfahrensvorschriften unten B.V. S. darüber hinaus auch noch die spezifische Vorschrift über „sensible Dokumente“ in Art. 9 VO 1049/2001. Hierzu *Heselhaus*, in: *Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 56, Rdnr. 98 f.

¹⁵⁰ Unter „Dritten“ sind nach Art. 3 VO 1049/2001 alle Personen und Einrichtungen zu verstehen, die nicht Teil des betreffenden Organs sind („außerhalb des betreffenden Organs“), worunter auch Mitgliedstaaten oder Drittländer fallen. S. in diesem Zusammenhang zur Problematik der „Zurechnung“ besonderer Dokumente bereits die Bemerkungen in Fußn. 60.

¹⁵¹ Weder der Verhaltenskodex noch die Beschlüsse der Organe regelten diese Frage, was wohl auch vor dem Hintergrund zu sehen ist, dass man jedenfalls nicht sicher war, ob der Verhaltenskodex auch die Herausgabe von Dokumenten Dritter zu begründen vermochte. Vielmehr sahen die Beschlüsse der Organe teilweise eine Weiterleitung von Anträgen vor, die Dokumente Dritter betrafen, siehe Art. 2 Abs. 2 Beschluss 93/731 (Rat) und Art. 2 Abs. 3 Beschluss 97/632 (Parlament). Siehe bereits oben B.III.

¹⁵² Wenn das jeweilige Organ jedoch nicht selbständig Eingriffe in die entsprechenden Informationen vornimmt, liegen wiederum Daten Dritter vor, so etwa, wenn das Organ nur fremde Daten ohne inhaltliche Dispositionsbefugnis in einer Datenbank zusammenfasst und selbst nicht die Befugnis hat, Modifikationen vorzunehmen, vgl. EuG, Rs. T-47/01 (Co-Frutta), Slg. 2003, II-4441, Ziff. 47.

¹⁵³ Ebenso *Williams*, elni 2001, 1, 6 f.; *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit, 181; *de Leeuw*, ELR 2003, 324 (337).

Schutzes geschäftlicher Interessen relevant werden wird – möglicherweise betroffenen Grundrechten Einzelner angemessen Rechnung zu tragen¹⁵⁴.

- 67 Weniger klar ist die Rechtslage hingegen bei **Art. 4 Abs. 5 VO 1049/2001**, der vorsieht, dass ein Mitgliedstaat¹⁵⁵ das betreffende Organ „ersuchen“ kann, ein aus diesem Mitgliedstaat stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung zu verbreiten, womit die Mitgliedstaaten im Vergleich zu sonstigen Dritten offenbar „besser“ gestellt werden (sollen). Fraglich ist hier, ob diese Regelung so auszulegen ist, dass es den Mitgliedstaaten frei steht, in Bezug auf die von ihnen stammenden Dokumente ein „Vetorecht“ bezüglich der Verbreitung der von ihnen stammenden Dokumente geltend zu machen. Das EuG bejaht im Ergebnis ein solches „Vetorecht“ der Mitgliedstaaten¹⁵⁶, dies unter Hinweis auf den systematischen Zusammenhang mit Art. 4 Abs. 4 VO 1049/2001, der von sonstigen Dritten stammende Dokumente betrifft und nur eine Konsultationspflicht vorsieht: Das EuG leitet hieraus ab, dass für Mitgliedstaaten eine Sonderregelung gelte, die ihnen besondere Rechte einräume, nämlich die Organe zu ersuchen, ein von ihnen stammendes Dokument nicht ohne ihre Zustimmung zu verbreiten. Dieses „Ersuchen“ müsse aber im Sinne eines „Vetorechts“ ausgelegt werden, da es ansonsten „toter Buchstabe“ bleiben könne. Weiter führe eine andere Auslegung dazu, in der Sache das Recht der Mitgliedstaaten über den Zugang abzuändern, was nach den einschlägigen Erklärungen zur Verordnung 1049/2001 weder bezweckt noch bewirkt werden solle.
- 68 Diese Argumentation des EuG ist jedoch weder in der Begründung noch im Ergebnis zwingend¹⁵⁷: Das systematische Argument vermag schon deshalb nicht zu überzeugen, weil es nichts zur Beantwortung der Frage beiträgt, welche Sonderregelung in Bezug auf die Mitgliedstaaten zur Anwendung kommen soll. Der Wortlaut des Art. 4 Abs. 5 VO 1049/2001 – den das EuG wohl zu wenig berücksichtigt, dem aber bei der Auslegung des Sekundärrechts durchaus eine bedeutende Rolle zukommt – legt es nämlich nahe, dass die Sonderregelung eben in der Möglichkeit des Ersuchens besteht, wobei dieses Anliegen dann im Rahmen der Interessenabwägung bei der Entscheidung über den Antrag zu berücksichtigen ist. Ebenso wenig vermag die Bezugnahme auf eine „Modifikation“ des mitgliedstaatlichen Rechts zu überzeugen: Denn es geht ja um Dokumente, die in den Besitz der Gemeinschaftsorgane (in der Regel auf Grund der Übermittlung durch die Mitgliedstaaten) gelangt sind, so dass sie auf Grund dieser Tatsache den diesbezüglichen gemeinschaftsrechtlichen Regelungen unterstehen, was auch und gerade deshalb sinnvoll ist, weil solche Dokumente – trotz ihres Ursprungs – in der Regel in engem Zusammenhang mit gemeinschaftlichen Entscheidungen stehen und daher für deren Erfassen von großer Bedeutung sein können¹⁵⁸. Darüber hinaus dürfte das von der Rechtsprechung angenommene „Vetorecht“ der Mitgliedstaaten weder dem Grundsatz des Zugangs in Art. 4 Abs. 1, 4 VO 1049/2001 noch dem in Art. 255 EGV zum Ausdruck gekommenen „Öffentlichkeitsprinzip“ Rechnung tragen, bringt es doch mit sich dass der

¹⁵⁴ Vgl. in Bezug auf eine Weiterleitung vertraulicher Unterlagen der Kommission (allerdings vor Inkrafttreten der VO 1049/2001) EuG, Rs. T-353/94 (Postbank), Slg. 1996, II-921, Ziff. 90 ff. (abgedruckt unter G IX).

¹⁵⁵ Im Sinne einer engen Auslegung von den Zugang eher beschränkenden Vorgaben der Richtlinie spricht Vieles dafür, dass hier unter Mitgliedstaat nur der „Zentralstaat“ gemeint ist, unter Ausschluss jedenfalls selbständiger Körperschaften, vgl. ebenso *Peers*, YEL 2002, 385 (408).

¹⁵⁶ Vgl. EuG, Rs. T-168/02 (Internationaler Tierschutzfonds), Slg. 2004, II-4135; s. auch schon EuG, Rs. T-76/02 (Messina/Kommission), Slg. 2003, II-3203, Ziff. 55 ff.; EuG, Rs. T-187/03 (Scippacercola), Slg. 2005, II-1029, Ziff. 61 f.

¹⁵⁷ Wie hier *Williams*, elni 2001, 1, 6 f.; mit beachtlicher Argumentation auch *Cabral*, ELR 2006, 378 ff., a.A. *Wölker*, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr.18; *Bock*, DÖV 2002, 556 (558); *Driessen*, ELR 2006, 906 ff.; *Riemann*, Transparenz, 148 f.; *Wägenbaur*, EuZW 2001, 680 (682); *de Leeuw*, ELR 2003, 324 (327); s. auch *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit, 180 f., der von einem „Vetorecht *de facto*“ ausgeht; ähnlich offenbar *Feik*, Zugang zu EU-Dokumenten, 293.

¹⁵⁸ Immerhin stellt auch das Gericht für die Frage des Zugangs ausschließlich auf die Verordnung ab.

Zugang zu einem Teil der bei den Organen vorhandenen Dokumenten allgemein unter den Vorbehalt der Zustimmung der Urheber gestellt wird, womit der Einbezug dieser Dokumente in den Anwendungsbereich des Zugangsanspruchs wieder teilweise ausgehebelt wird, zumal das EuG noch davon ausgeht, dass die Mitgliedstaaten eine Verweigerung des Zugangs nicht begründen müssten. Dem möglicherweise bestehenden Interesse der Mitgliedstaaten an einer Nichtverbreitung der von ihnen stammenden Dokumente könnte m.E. in genügender Form durch die in der Verordnung selbst formulierten Ausnahmetatbestände sowie deren (zwingenden) Einbezug in die Interessenabwägung bei der Zugangsentscheidung Rechnung getragen werden, was im Übrigen auch die Rationalität der Zugangsentscheidungen oder -verweigerungen erhöhte.

- 69 Jedenfalls soweit der Zugang zu Umweltinformationen betroffen ist, kann ein „Vetorecht“ der Mitgliedstaaten aber nicht zum Zuge kommen, da die Aarhus-Konvention ein solches nicht kennt, so dass ein möglicher „Einspruch“ eines Mitgliedstaates jedenfalls dann zu ignorieren wäre, wenn der Antrag auf Zugang ein Dokument betrifft, zu dessen Herausgabe eine Pflicht aufgrund der Aarhus-Konvention besteht¹⁵⁹.

b) Teilweise zu gewährender Zugang (Art. 4 Abs. 6)

- 70 Gemäß **Art. 4 Abs. 6** VO 1049/2001 ist ggf. -- d. h., wenn ein Ausnahmetatbestand nur für Teile eines Dokuments einschlägig ist -- der Zugang zu den übrigen Teilen des Dokuments zu gewähren¹⁶⁰. Vor dem Hintergrund von Sinn und Zweck der Pflicht zur Gewährung eines teilweisen Zugangs zu Dokumenten -- nämlich die Gewährung eines möglichst weitreichenden Zugangs¹⁶¹ -- ist bei der Prüfung, ob ein teilweiser Zugang gewährt werden kann, nicht auf Dokumentenkategorien, sondern auf die konkreten, in den entsprechenden Dokumenten enthaltenen Informationen abzustellen¹⁶²; denn die konkreten Informationen sind ja ausschlaggebend dafür, ob und inwieweit ein Ausnahmetatbestand greifen kann oder nicht. Dies impliziert dann auch ggf. eine Entfernung oder Unkenntlichmachung sensibler Passagen von Dokumenten¹⁶³.

- 71 Das Organ hat bei Anträgen auf Zugang zu Dokumenten – falls es eine Ablehnung des Zugangs in Erwägung zieht – jedenfalls immer zu prüfen, ob ein teilweiser Zugang in Betracht kommt. Unterlässt das Organ diese Prüfung, zieht dies zwingend die Nichtigkeit der angefochtenen Entscheidung nach sich, unabhängig von der Frage, ob ein solcher teilweiser Zugang angesichts der Umstände überhaupt in Betracht gekommen wäre¹⁶⁴. Ansonsten würde den Verfahrensgarantien der Antragsteller – insbesondere dem Recht auf ausreichende Begründung von Entscheidungen¹⁶⁵ – jegliche praktische Wirksamkeit

¹⁵⁹ Wölker, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rn. 18 mit Fußnote 92. Interessant ist jedoch, dass die VO 1367/2006 dies nicht ausdrücklich klarstellt, was aber nichts daran ändert, dass die Aarhus-Konvention zu beachten ist, wie auch Art. 2 Abs. 6 VO 1049/2001 zu entnehmen ist. S. diesbezüglich schon oben Rdnr. 5.

¹⁶⁰ So auch schon EuG, Rs. T-14/98 (Hautala), Slg. 1999, II-2489, Ziff. 87 (abgedruckt unter G VII Rat Nr. 2), in Bezug auf die Vorläuferregelungen des Verhaltenskodex bzw. der Beschlüsse der Organe, die jedoch diese Frage nicht ausdrücklich regelten. S. auch die Entscheidung des EuGH in der diesbezüglichen Rechtsmittelsache EuGH, Rs. C-353/99 P (Hautala), Slg. 2001, I-9565, Ziff. 21 ff. (abgedruckt unter G VII Rat Nr. 5). Ausführlich zum teilweise zu gewährenden Zugang Curtin, CMLRev. 2000, 7, 16 ff.

¹⁶¹ Siehe auch oben in Bezug auf Sinn und Zweck der VO 1049/2001 oben B.I.

¹⁶² EuG, Rs. T-123/99 (JT's Corporation), Slg. 2000, II-3269, Ziff. 46 ff. (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 8); EuG, Rs. T-188/98 (Kuijer), Slg. 2000, II-1959, Ziff. 39 ff. (abgedruckt unter G VII Rat. Nr. 3).

¹⁶³ EuG, Rs. T-188/98 (Kuijer), Slg. 2000, II-1959, Ziff. 56 (abgedruckt unter G VII Rat Nr. 3).

¹⁶⁴ EuGH, Rs. C-353/01 P (Mattila), Slg. 2004, I-1073.

¹⁶⁵ Hierzu noch unten Rdnr. 78.

genommen, könnte doch der Antragsteller bei fehlender Erwägung eines teilweisen Zugangs nicht erkennen, ob die betreffende Entscheidung sachlich richtig ist oder nicht¹⁶⁶.

- 72 Das EuG hat von dem Grundsatz der teilweisen Gewährung des Zugangs insofern eine Ausnahme zugelassen, als -- in Anwendung des Grundsatzes der ordnungsgemäßen Verwaltung -- auf eine solche auszugsweise Übermittlung dann verzichtet werden könne, wenn der durch die teilweise Unkenntlichmachung der Informationen entstehende Arbeits- bzw. Verwaltungsaufwand unangemessen hoch sei und die nach diesem Vorgehen kenntlich bleibenden Informationen für den Antragsteller völlig wertlos seien¹⁶⁷. Vor dem Hintergrund der Grundentscheidung des Art. 255 EGV erscheint diese Rechtsprechung jedoch bedenklich: Das Argument eines „**unangemessenen Verwaltungsaufwandes**“¹⁶⁸ -- ein eher dehnbarer Begriff -- kann angesichts der Grundsatzentscheidung des Zugangs zu Dokumenten jedenfalls grundsätzlich¹⁶⁹ nicht entscheidend sein. Damit bleibt die Erwägung des fehlenden Informationsgehalts des „übrig gebliebenen“ Dokumententeils. Hier erscheint es wenig überzeugend, dass im Vorherein von dem Organ entschieden wird bzw. werden kann, dieser habe keinen genügenden Informationsgehalt, zumal diese Entscheidung vom Antragsteller kaum nachgeprüft werden kann und wohl auch nicht hinreichend begründet werden kann, es sei denn, man übermittle den Text, womit das Problem gegenstandslos würde. Es ist nämlich jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass Informationen, die nach Ansicht eines Organs keinen Informationsgehalt besitzen, dem Antragsteller gleichwohl -- ggf. zusammen mit anderen, sich schon in seinem Besitz befindlichen Dokumenten -- von Nutzen sein können. Vor diesem Hintergrund dürfte es Sinn und Zweck des Grundsatzes auf Zugang zu den Dokumenten besser Rechnung tragen, hier keine Ausnahme in dem vom EuG vertretenen Sinn zuzulassen¹⁷⁰.

¹⁶⁶Damit geht der EuGH davon aus, dass die Nichtbeachtung von Verfahrensvorschriften die Nichtigkeit des jeweiligen Rechtsakts nach sich zieht, unabhängig davon, ob und inwieweit diese Rechtsfehler Auswirkungen auf den Inhalt des letztlich erlassenen Rechtsakts entfalten.

¹⁶⁷EuG, Rs. T-204/99 (Mattila), Slg. 2001, II-2265, Ziff. 68 f. (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 9).

¹⁶⁸Vgl. EuG, Rs. T-204/99 (Mattila), Slg. 2001, II-2265, Ziff. 68 (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 9). Etwas enger offenbar EuG, Rs. T-211/00 (Kuijer), Slg. 2002, II-485, Ziff. 57, wo das Gericht betont, dass eine Befreiung von der Verpflichtung, einen teilweisen Zugang zu gewähren, ausnahmsweise dann in Betracht komme, wenn die Verwaltung durch Unkenntlichmachung der nicht verbreitbaren Stellen in besonderem Maße belastet würde, so dass damit die Grenzen dessen überschritten würden, was vernünftigerweise verlangt werden könne.

¹⁶⁹Allenfalls könnte in Betracht kommen, den Zugang in klaren Ausnahmefällen (soweit unter Heranziehung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes der Arbeitsaufwand für das jeweilige Organ tatsächlich den vernünftigerweise zu erwartenden Arbeitsaufwand klar überschreiten würde und kein überwiegendes bzw. besonderes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe besteht) und unter Beachtung gewisser prozeduraler Anforderungen (Konsultation bzw. Beratung mit dem Antragsteller, hinreichende Begründung) einzuschränken oder zu verwehren. Vgl. in diese Richtung *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Ziff. 22 unter Hinweis auf EuG, Rs. T-2/03 (Verein für Konsumenteninformation/Kommission), Slg. 2005, II-1121, Ziff. 94 ff.; s. auch EuG, Rs. T-237/02 (Technische Glaswerke Ilmenau), Urt. v. 14.12.2006, Ziff. 94, wo diese Ausnahme auch auf die Pflicht zur konkreten und individuellen Prüfung der Dokumente bezogen wird. Ebenso *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit, 156 f. Nach der hier vertretenen Ansicht ist es aber vorzugswürdiger, hier keinen allgemeinen und im Übrigen ungeschriebenen (weiteren) Ausnahmegrund anzunehmen, sondern diese Erwägungen im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 VO 1049/2001, der einen ausdrücklichen Hinweis auf den übermäßigen Arbeitsaufwand enthält, zuzulassen. Aus systematischer Sicht wird man aus dieser Bestimmung auch ableiten können, dass ansonsten der übermäßige Arbeitsaufwand eben gerade keinen allgemeinen Zugangsverweigerungsgrund darstellen kann. Dieser Ansatz hätte auch den Vorteil, dass der Anwendungsbereich eines Einwands „übermäßige Arbeitsbelastung“ klar auf Anträge auf Zugang zu sehr umfangreichen oder sehr vielen Dokumenten beschränkt wäre.

¹⁷⁰Ebenso *Peers*, YEL 2002, 385 (409), der auch argumentiert, dass die Rechtsprechung des EuG im Rahmen der Verordnung nicht anwendbar sei, da sie in diese nicht übernommen worden sei. Sehr kritisch zur Rechtsprechung des EuG auch *Helikoski/Leino*, CMLRev. 2006, 735 (756 ff.), die letztlich geltend machen, die Argumentation des EuG finde keine Grundlage in der Verordnung.

c) Zeitliche Geltung der Ausnahmen (Art. 4 Abs. 7)

- 73 Schließlich ist noch auf **Art. 4 Abs. 7 VO 1049/2001** hinzuweisen, der klarstellt, dass die Ausnahmen nur solange geltend gemacht werden können, wie der Schutz des jeweiligen Dokuments aufgrund seines Inhalts dies rechtfertigt, wobei die Dokumente grundsätzlich höchstens während 30 Jahren nicht verbreitet werden dürfen; lediglich bei Dokumenten, die zum Schutz der Privatsphäre oder der geschäftlichen Interessen nicht zugänglich sind, sowie bei „sensiblen Dokumenten“¹⁷¹ können die Ausnahmen „erforderlichenfalls“ über diesen Zeitraum hinaus Anwendung finden¹⁷². Offenbar soll damit eine solche längere „Verschlusszeit“ die Ausnahme darstellen und ist dementsprechend gesondert zu begründen. Es ist im Übrigen grundsätzlich anzunehmen, dass im Laufe der Zeit das öffentliche Interesse an Verbreitung gegenüber den Schutzinteressen tendenziell an Gewicht zunimmt.

V. Verfahren und Modalitäten (Art. 6-10, 14 Abs. 1)

- 74 Das bei der Einreichung und Bearbeitung der Anträge auf Zugang zu bei den betreffenden Organen vorhandenen Dokumenten zu beachtende Verfahren ist im Vergleich zum Verhaltenskodex wesentlich präziser und auch ausführlicher geregelt¹⁷³. Im Wesentlichen läuft das Verfahren in folgenden Schritten und unter Beachtung folgender Modalitäten ab¹⁷⁴:
- 75 -- Ein **Antrag** auf Zugang zu einem Dokument ist **schriftlich** (unter Einschluss elektronischer Form) in einer der authentischen Sprachen (Art. 314 EGV) zu stellen. Der Antrag muss **hinreichend präzise** formuliert sein, so dass das geforderte Dokument aufgefunden werden kann. Ggf. fordert das Organ den Antragsteller zur Präzision seines Antrages auf (**Art. 6 Abs. 1, 2 VO 1049/2001**). Eine Begründung für den Zugangsantrag

¹⁷¹Hierunter sind nach Art. 9 Abs. 1 VO 1049/2001 solche Dokumente zu verstehen, die von den Organen oder sonstigen Einrichtungen oder auch Staaten aufgrund ausdrücklicher besonderer Bestimmungen zum Schutz grundlegender Interessen der EU oder eines oder mehrerer Mitgliedstaaten in den in Art. 4 I lit. a) VO 1049/2001 genannten Bereichen (insbesondere öffentliche Sicherheit, Verteidigung und militärische Belange) als „top secret/très secret“, „secret“ oder „confidentiel“ eingestuft sind. Zu diesen Dokumenten und ihrer Behandlung *Curtin*, CMLRev. 2000, 7, 23 ff.; *Wölker*, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 19. Hierzu auch noch unten Rdnr. 80.

¹⁷²Weder im Verhaltenskodex noch in den Beschlüssen der Organe fanden sich bislang Bestimmungen zu dieser Frage.

¹⁷³Der Verhaltenskodex enthielt hier unter den Titeln „Bearbeitung der Erstanträge“ und „Bearbeitung der Zweitanträge“ im Wesentlichen folgende Regelungen: Der schriftlich einzureichende Antrag musste hinreichend präzise sein, wobei ggf. dem Antragsteller Gelegenheit zur Präzisierung zu geben war. Bei Mehrfachanträgen oder/und Anträgen, die umfangreiche Dokumente betrafen, war auf eine einvernehmliche Lösung hinzuarbeiten. Zugang war entweder durch Zurverfügungstellung einer Kopie auf Kosten des Antragstellers (die Kosten mussten sich in einem vertretbaren Rahmen halten) oder durch persönliche Einsichtnahme zu gewähren. Dem Antragsteller war innerhalb eines Monats schriftlich mitzuteilen, ob dem Antrag statt gegeben würde oder ob er voraussichtlich abgelehnt würde; im letzteren Fall war der Antragsteller auf die Möglichkeit der Einreichung eines Zweitantrages aufmerksam zu machen. Schließlich war noch die Möglichkeit des betreffenden Organs vorgesehen, der Person, der Zugang zu einem Dokument gewährt wird, zu verbieten, dieses ohne seine vorherige Genehmigung zu gewerblichen Zwecken zu vervielfältigen oder durch Direktverkauf in Umlauf zu bringen; diese „Verwertungsbeschränkung“ findet sich in der VO 1049/2001 nicht mehr. Die Beschlüsse der Organe enthielten hier -- neben Wiederholungen des Verhaltenskodex -- im Wesentlichen Präzisierungen, die den internen Ablauf der Behandlung des Gesuchs auf Zugang zu Dokumenten betrafen.

¹⁷⁴Rat und Kommission haben in ihren Anhängen zu den Geschäftsordnungen diese Vorgaben teilweise aufgegriffen teilweise aber auch präzisiert, insbesondere im Hinblick auf die interne Aufgabenverteilung. Auf diese Einzelheiten wird im Folgenden nur punktuell hingewiesen.

ist nicht notwendig¹⁷⁵, eine direkte Konsequenz der Ausgestaltung des Zugangsrechts als „Jedermannsrecht“¹⁷⁶.

- 76 -- Der Antrag wird „**unverzüglich**“ behandelt, wozu gehört, dass dem Antragsteller eine Empfangsbestätigung zugesandt wird und grundsätzlich¹⁷⁷ innerhalb von 15 Arbeitstagen entweder Zugang zu gewähren ist oder der Antragsteller schriftlich über die Gründe für die teilweise oder vollständige Ablehnung und über das Recht, einen sog. Zweitantrag zu stellen, unterrichtet wird (**Art. 7 Abs. 1 VO 1049/2001**)¹⁷⁸.
- 77 -- Mit diesem **Zweitantrag** -- der innerhalb von 15 Arbeitstagen nach Eingang des Antwortschreibens des Organs zu stellen ist¹⁷⁹ -- kann der Antragsteller das Organ um Überprüfung seines Standpunkts ersuchen (**Art. 7 Abs. 2 VO 1049/2001**). Auch der Zweitantrag ist **unverzüglich** zu bearbeiten, und innerhalb von grundsätzlich¹⁸⁰ 15 Arbeitstagen ist der Zugang zu gewähren oder aber die Ablehnung mitzuteilen, wobei diese zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen ist (**Art. 8 Abs. 1 VO 1049/2001**)¹⁸¹.
- 78 -- In Bezug auf die **Begründungspflicht** im Falle der (teilweisen) Ablehnung eines Erst- oder Zweitantrags stellt die Rechtsprechung – die auch soweit sie auf der Grundlage des Verhaltenskodex und der Beschlüsse der Organe ergangen ist, in vollem Umfang für die Rechtslage nach der VO 1049/2001 einschlägig ist -- eher hohe Anforderungen, deren Hintergrund die Erwägung ist, dass der Antragsteller seine Rechte wahrnehmen kann und der Richter ggf. in die Lage versetzt wird, die Rechtmäßigkeit der angegriffenen Entscheidung nachzuprüfen¹⁸². Daher müsse die Begründung jedenfalls plausibel sein¹⁸³, und eine schlichte Bezugnahme auf die Ausnahmegründe genüge nicht, sondern es sei darzulegen, warum die gewünschten Dokumente unter die entsprechenden Ausnahmen fallen¹⁸⁴; die Begründung müsse eine auf die konkret verlangten Dokumente bzw. Informationen bezogene Darlegung der einzelnen Geheimhaltungserfordernisse enthalten¹⁸⁵ und so konkret wie möglich ausfallen, so dass für jeden Einzelfall nachzuweisen ist, dass die Dokumente, für die der Zugang beantragt wurde, tatsächlich unter die in der VO 1049/2001 genannten Ausnahmetatbestände fallen (ohne dass die Geheimhaltungsinteressen gefährdet werden)¹⁸⁶. Im Falle von vorzunehmenden

¹⁷⁵Vgl. etwa *Sobotta*, Transparenz, 348.

¹⁷⁶Vgl. oben B.I.

¹⁷⁷Diese Frist kann in Ausnahmefällen verlängert werden, wobei der Antragsteller vorab zu informieren ist und die Notwendigkeit der Verlängerung „ausführlich“ zu begründen ist (Art. 7 Abs. 3 VO 1049/2001).

¹⁷⁸Siehe übereinstimmend Art. 2 Abs. 2 Anhang GO Kommission.

¹⁷⁹Oder aber im Falle fehlender Antwort des Organs gestellt werden kann, Art. 7 Abs. 4 VO 1049/2001.

¹⁸⁰Auch hier besteht eine Verlängerungsmöglichkeit in Ausnahmefällen, Art. 8 Abs. 2 VO 1049/2001.

¹⁸¹Siehe übereinstimmend Art. 2 Abs. 2–4 Anhang GO Kommission.

¹⁸²EuG, Rs. T-188/98 (Kuijer), Slg. 2000, II-1959, Ziff. 36; EuG, Rs. T-123/99 (JT's Corporation), Slg. 2000, II-3269, Ziff. 63 (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 9); EuG, Rs. T-187/03 (Scippacerola), Slg. 2005, II-1029, Ziff. 66; EuG, Rs. T-264/04 (WWF European Policy Programme), Urt. v. 25.4.2007, Ziff. 36.

¹⁸³EuG, Rs. T-188/98 (Kuijer), Slg. 2000, II-1959, Ziff. 36 ff.; EuG, T-211/00 (Kuijer), Slg. 2002, II-485, Ziff. 60 ff.

¹⁸⁴EuG, Rs. T-105/95 (WWF UK), Slg. 1997, II-313, Ziff. 64 (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 1); EuG, Rs. T-174/95 (Svenska Journalistförbundet), Slg. 1998, II-2289, Ziff. 117 (abgedruckt unter G VII Rat Nr. 4); EuG, Rs. T-124/96 (Interporc), Slg. 1998, II-231, Ziff. 53 ff. (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 2).

¹⁸⁵EuG, Rs. C-123/99 (JT's Corporation), Slg. 2000, II-3269, Ziff. 64 ff. (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 8); EuG, Rs. T-188/98 (Kuijer), Slg. 2000, II-1959, Ziff. 38 ff. (abgedruckt unter G VII Rat Nr. 3). Das Gebot der Einzelfallprüfung kommt auch bei umfangreichen Dokumenten zum Zuge, vgl. EuG, Rs. T-2/03 (Verein für Konsumenteninformation/Kommission), Slg. 2005, II-1121, Ziff. 74 ff.

¹⁸⁶Vgl. EuGH, verb. Rs. C-174/98 P und C-189/98 P (Van der Wal), Slg. 2000, I-1, Ziff. 24; EuG, Rs. T-188/98 (Kuijer), Slg. 2000, II-1959, Ziff. 37 ff. (abgedruckt unter G VII Rat Nr. 3); EuG, Rs. T-105/95 (WWF UK), Slg. 1997, II-313, Ziff. 65 (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 1); EuG, Rs. T-174/95 (Svenska Journalistförbundet), Slg. 1998, II-2289, Ziff. 123 (abgedruckt unter G VII Rat Nr. 4); EuG, Rs. T-264/04 (WWF European Policy Programme), Urt. v. 25.4.2007, Ziff. 37; weniger weitgehend allerdings der in Bezug auf den Antrag einer einstweiligen Anordnung ergangene Beschluss in EuG, Rs. T-610/97 R (Carlsen), Slg.

Abwägungen müsse erkennbar sein, dass das Organ eine Abwägung vorgenommen hat und aus welchen Gründen es zu einem (ablehnenden) Ergebnis gelangt ist¹⁸⁷. Beruft sich das Organ sowohl auf absolute Ausnahmetatbestände als auch auf solche, bei denen eine Abwägung vorzunehmen ist, müsse es angeben, hinsichtlich welcher Kategorien von Dokumenten es sich auf welche Ausnahmetatbestände stützt; im Falle des Abstützens auf Ausnahmen, bei denen eine Abwägung vorzunehmen ist, müsse die Begründung auch erkennen lassen, dass es die erforderliche Abwägung vorgenommen hat¹⁸⁸. Im Falle der Ablehnung eines Zweitantrages sei eine pauschale Wiederholung der Gründe, die zur Erstablehnung führten, jedenfalls dann ungenügend, wenn der Antragsteller im Zweitantrag auf den ersten Blick plausible Argumente, die für einen Zugang sprechen könnten, anführt¹⁸⁹. Wird den Begründungsanforderungen durch das entsprechende Organ nicht entsprochen, ist die ablehnende Entscheidung gleichwohl rechtswidrig, auch wenn in einem nachfolgenden Gerichtsverfahren die maßgeblichen Gründe „nachgeschoben“ werden¹⁹⁰. Im Falle des Unterliegens muss das Organ die Anfrage erneut umfassend prüfen, wobei es auch neue Ablehnungsgründe geltend machen kann; im Gegenschluss kann man daraus schließen, dass nicht immer alle (möglichen) Ablehnungsgründe genannt werden müssen, sondern ein Organ die im konkreten Fall heranzuziehenden auswählen kann¹⁹¹.

- 79 -- Der Zugang zu einem Dokument wird durch Einsichtnahme vor Ort oder durch Bereitstellung einer Kopie (ggf. auf elektronischem Weg) gewährt, wobei der Antragsteller wählen kann. Die Kosten für die Anfertigung und Übersendung von Kopien können in Rechnung gestellt werden, wobei höchstens die tatsächlich angefallenen Kosten verrechnet werden dürfen¹⁹². Die Einsichtnahme vor Ort, Kopien von weniger als 20 Seiten und der direkte Zugang in elektronischer Form oder über das Register sind jedenfalls kostenlos (Art. 10 Abs. 1, 3 VO 1049/2001)¹⁹³. Betrifft ein Antrag sehr umfangreiche Dokumente oder sehr viele Dokumente, so kann sich das Organ mit dem Antragsteller informell beraten, um eine angemessene Lösung zu finden (Art. 6 Abs. 3 VO 1049/2001). Jedenfalls dürfen diese informellen Beratungen aber nicht dazu führen, dass das Zugangsrecht vereitelt wird, so dass hier grundsätzlich¹⁹⁴ nur eine einvernehmliche Lösung denkbar ist¹⁹⁵.**

1998, II-485, Ziff. 39 ff. Ausdrücklich betonend, dass die Begründungspflicht nicht dazu führen dürfe, dass die geheimzuhaltenden Dokumente bzw. Informationen mitgeteilt werden müssen, EuG, Rs. T-204/99 (Mattila), Slg. 2001, II-2265, Ziff. 87 (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 9); EuG, verb. Rs. T-110/03, T-150/03, T-405/03 (Sison/Rat), Slg. 2005, II-1429, Ziff. 60 ff., 84. In diesem Fall (Gefährdung der wesentlichen Zweckbestimmung der Ausnahme im Falle eine zu ausführlichen Begründung) könne auch eine eher knappe Begründung, aus der sich aber die Gründe für die Zurückweisung der Anträge ergeben müsse, so dass dem Gericht die Wahrnehmung seiner Kontrollaufgabe ermöglicht wird, genügen. So stelle denn auch der kurze und stereotype Charakter einer Begründung kein Indiz dafür dar, dass keine konkrete Prüfung stattgefunden habe, wenn eine ausführlichere Begründung das öffentliche Interesse beeinträchtigt hätte.

¹⁸⁷EuG, Rs. T-II-194/94 (Guardian), Slg. 1995, II-2765, Ziff. 62 ff. (abgedruckt unter G VII Rat Nr. 1).

¹⁸⁸EuG, Rs. T-174/95 (Svenska Journalistförbundet), Slg. 1998, II-2289, Ziff. 125.

¹⁸⁹EuG, Rs. T-188/98 (Kuijter), Slg. 2000, II-1959, Ziff. 46 ff. (abgedruckt unter G VII Rat Nr. 3).

¹⁹⁰EuGH, Rs. C-353/01 P (Mattila), Slg. 2004, I-1073, Ziff. 29 ff.

¹⁹¹Vgl. EuGH, Rs. C-41/00 (Interporc), Slg. 2003, I-2125, Ziff. 31 f. A.A. wohl *Sobotta*, Transparenz, 359; wie hier *Riemann*, Transparenz, 240.

¹⁹²Zur Gebührenregelung der Organe *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit, 186; *Meltzian*, Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten, 271 ff., jeweils m.w.N.

¹⁹³Siehe auch Art. 10 Abs. 2 VO 1049/2001, wonach bei veröffentlichten Dokumenten der Verpflichtung zur Gewährung des Zugangs auch dadurch nachgekommen werden kann, dass der Antragsteller darüber informiert wird, wie er das verlangte Dokument erhalten kann.

¹⁹⁴Zur möglichen Bedeutung eines übermäßigen Aufwandes für das betreffende Organ oben Rdnr. 72.

¹⁹⁵Ähnlich wohl auch *Meltzian*, Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten, 257; *Castenholz*, EWS 2001, 530 (533); s. auch die kritischen Bemerkungen zu dieser Bestimmung bei *Peers*, YEL 2002, 385 (416 f.).

- 80 -- Art. 9 VO 1049/2001** enthält besondere Vorschriften für von den Organen als sensibel (TRES SECRET / TOP SECRET oder CONFIDENTIEL) eingestufte Dokumente, die von vornherein nur in den in Art. 4 Abs. 1 lit. a VO 1049/2001 genannten Bereichen vorliegen können. Dabei sind Art. 9 VO 1049/2001 lediglich besondere Verfahrensvorschriften für die Behandlung solcher Dokumente zu entnehmen, so dass die Einstufung eines Dokuments als sensibel keine Rechtfertigung dafür gibt, den Zugang zu verweigern, sondern vielmehr die materiellen Gründe des Art. 4 VO 1049/2001 ausschlaggebend sind¹⁹⁶.
- 81** Schließlich haben die Organe die **Bürger** noch ganz allgemein darüber **zu informieren**, wie und wo Anträge auf Zugang zu Dokumenten gestellt werden können¹⁹⁷, und ihnen Hilfe zu leisten (Art. 6 Abs. 4 VO 1049/2001). Darüber hinaus sind auch die angemessenen Maßnahmen zu ergreifen, um die **Öffentlichkeit** über die Rechte **zu informieren**, die sie gemäß der VO 1049/2001 hat (**Art. 14 Abs. 1 VO 1049/2001**). In diesem Sinn ist ein Leitfaden der Kommission zum Zugang zu Kommissionsdokumenten im Internet verfügbar¹⁹⁸, der in Frage- und Antwortform so einfach wie möglich beschreibt, wie man Zugang zu den Dokumenten der Kommission erhält¹⁹⁹. Bei Rat und Parlament besteht kein solcher Leitfaden; allerdings werden die BürgerInnen über Internet informiert, wie sie einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten stellen können²⁰⁰.

VI. Sonstige Bestimmungen (Art. 5, 11-17)

- 82** Neben den bislang erwähnten Regelungen enthält die VO 1049/2001 noch einige Bestimmungen, die den (direkten) Zugang Einzelner zu Informationen an sich nur am Rande betreffen, aber in der einen oder anderen Form mit diesem im Zusammenhang stehen:
- 83 --** Geht einem **Mitgliedstaat** ein Antrag auf Zugang zu einem Dokument zu, das von einem (gemeinschaftlichen) Organ stammt, so hat dieser das betreffende **Organ zu konsultieren**, dies im Hinblick auf das Treffen einer Entscheidung, die die Ziele der VO 1049/2001 nicht beeinträchtigt²⁰¹; diese Pflicht entfällt in den Fällen, in denen über die

¹⁹⁶So wohl auch EuG, verb. Rs. T-110/03, T-150/03, T-405/03 (Sison/Rat), Slg. 2005, II-1429, Ziff. 71 ff. Ebenso Castenholz, Informationszugangsfreiheit, 181 ff., insbes. 183; Castenholz, EWS 2001, 530 (533 f.); a.A. Wägenbaur, EuZW 2001, 680 (683); wohl auch Partsch, NJW 2001, 3154 (3157). S. in diesem Zusammenhang auch die interinstitutionelle Vereinbarung 2002/C 298/01 v. 20.11.2002 zwischen dem EP und dem Rat über den Zugang des EP zu sensiblen Informationen des Rates im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, ABl. 2002 C 298, 1. Ausführlich zu Art. 9 VO 1049/2001 etwa auch Riemann, Transparenz, 220 ff.; Meltzian, Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten, 278 ff.; de Leeuw, ELR 2003, 324 (338 ff.); Peers, YEL 2002, 385 (411 ff.).

¹⁹⁷Siehe hier Art. 6 Anhang II GO Rat, wonach die Anträge auf Zugang zu Dokumenten schriftlich an den Generalsekretär des Rates/HohenVertreter, rue de la Loi/Wetstraat 175, B-1048 Brüssel oder per E-Mail an access@consilium.eu.int oder per Telefax (+32 (2) 2 285 63 61) zu stellen sind. Siehe auch Art. 2 Anhang GO Kommission, wo auf den Leitfaden der Kommission verwiesen wird.

¹⁹⁸http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_de.htm. Siehe auch Art. 8 II Anhang GO Kommission.

¹⁹⁹Der Leitfaden besteht aus zwei Teilen: Im ersten Teil werden die einzelnen Schritte beschrieben, wie man Zugang zu bereits veröffentlichten Informationen erhält. Der zweite Teil behandelt den Zugang zu nicht veröffentlichten Dokumenten.

²⁰⁰Vgl. für das EP <http://www4.europarl.eu.int/registre/recherche/Menu.cfm?langue=DE#>; für den Rat <http://register.consilium.eu.int/utfregister/frames/introfsDE.htm>. Beim EP kann man ein elektronisches Antragsformular ausfüllen, was beim Rat offenbar nicht möglich ist.

²⁰¹Damit sind der VO 1049/2001 gerade keine abschließenden Vorgaben über den Zugang zu von den erfassten EU-Organen erstellten Dokumenten, die sich im Besitz der Mitgliedstaaten befinden, zu entnehmen, vgl. Wölker, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 20. A.A. offenbar Bock, DÖV 2002, 556 (557).

Zulässigkeit der Verbreitung des Dokuments Klarheit besteht. Im Übrigen kann der Mitgliedstaat den Antrag, statt ihn selbst zu bearbeiten, an das betreffende Organ weiter leiten (**Art. 5**)²⁰². Damit konkretisiert Art. 5 letztlich das Prinzip der Gemeinschaftstreue (vgl. Art. 10 EGV), und der Mitgliedstaat wendet in Bezug auf den Zugang zu solchen Dokumenten sein eigenes Recht an, hat aber das Unionsorgan zu konsultieren, und das Ergebnis in Bezug auf den Zugang darf die Ziele der VO 1049/2001 nicht beeinträchtigen, muss also letztlich mit dieser in Einklang stehen²⁰³.

84 -- Art. 11 gibt den Organen auf, im Hinblick auf die wirksame Ausübung der sich aus der VO 1049/2001 ergebenden Rechte ein **Dokumenteregister** öffentlich zugänglich zu machen²⁰⁴.

85 -- Die Organe haben, soweit möglich, Dokumente direkt in **elektronischer Form** zugänglich zu machen (**Art. 12**)²⁰⁵.

86 -- Art. 13 enthält eine **Liste von Dokumenten**, die (darüber hinaus) zwingend im **Amtsblatt** zu veröffentlichen sind²⁰⁶.

87 -- Art. 15 Abs. 1 verpflichtet die Organe, eine „gute Verwaltungspraxis“ im Hinblick auf die Erleichterung der Ausübung des Zugangsrechts zu entwickeln, und **Art. 15 Abs. 2** sieht die Einrichtung eines **interinstitutionellen Ausschusses** vor, der Fragen des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten erörtern soll.

88 -- Urheberrechte bleiben unberührt (**Art. 16**)²⁰⁷.

89 -- Die Organe haben einen **jährlichen Bericht** über die Anwendung der VO 1049/2001 innerhalb ihres Organs vorzulegen, und die Kommission erarbeitet bis zum 31. 1. 2004 einen organübergreifenden Bericht zur Anwendung der Verordnung (**Art. 17**)²⁰⁸.

VII. Rechtsschutz

90 Wird der (Zweit-) Antrag auf Zugang zu Dokumenten abgelehnt²⁰⁹, ist nach Art. 230 Abs. 4 EGV die **Nichtigkeitsklage** zum EuG – das auch bis zu einem gewissen Maß die Ermessensausübung des Organs nachzuprüfen hat²¹⁰ – eröffnet²¹¹; dies gilt auch im Falle

²⁰²Zu dieser Bestimmung *Williams*, elni 2001, 1 (7 f.); *Riemann*, Transparenz, 242 ff.; *Meltzian*, Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten, 243 ff.; *de Leeuw*, ELR 2003, 324 (340 f.).

²⁰³Hierzu m.w.N. *Wölker*, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 20; instruktiv zur Problematik auch *Heselhaus*, in: *Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 56, Rdnr. 76 f., der offenbar davon ausgeht, dass die Mitgliedstaaten zwar – im Verhältnis zur VO 1049/2001 – keinen restriktiveren, wohl aber einen extensiveren Zugang gewähren dürfen.

²⁰⁴Siehe in diesem Zusammenhang Art. 8 Abs. 1 Anhang GO Kommission, Art. 10 Anhang II GO Rat. Auch das EP verfügt über ein „öffentliches Register der Dokumente des Parlaments“ vgl. <http://www4.europarl.eu.int/registre/recherche/Menu.cfm?langue=DE#>. Ausführlich zu Art. 11 *Meltzian*, Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten, 294 ff.

²⁰⁵Siehe Art. 9 Anhang GO Kommission, Art. 11 Anhang II GO Rat. Ausführlich zu Art. 12 *Meltzian*, Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten, 297 ff.

²⁰⁶Hierzu *Meltzian*, Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten, 302 f.

²⁰⁷Hierzu *Meltzian*, Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten, 304 ff.

²⁰⁸Hierzu *Meltzian*, Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten, 303 f. S. die Berichte der Kommission KOM (2004) 45 endg., KOM (2005) 348 endg. Hierzu auch noch unten C., D.

²⁰⁹Befindet sich das fragliche Dokument bereits im Besitz des Antragstellers, wird sein Antrag und damit ggf. seine Klage gegenstandslos, vgl. EuG, Rs. T-151/03 (*Nuova Agvica*), Slg. 2005, II-1967, Ziff. 32 f.

²¹⁰Vgl. EuG, Rs. T-111/00 (*British American Tobacco*), Slg. 2001, II-2997. Spezifisch zur Kontrolldichte des EuG bzw. des EuGH im Zusammenhang mit Klagen wegen Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten *Riemann*, Transparenz, 258 ff. S. ansonsten zum Gestaltungsspielraum der Organe oben Rdnr. 41, 45.

²¹¹Vgl. EuG, Rs. T-47/01 (*Co-Frutta*), Slg. 2003, II-4441, Ziff. 28 ff.; aus diesem Urteil ergibt sich auch, dass die Entscheidung über den Erstantrag nicht selbständig vor dem EuG anfechtbar ist, da erst die Entscheidung über den Zweitantrag die abschließende Entscheidung darstellt. Zur Problematik der Verfahrensdauer *Sobotta*, Transparenz, 362 ff.

einer ausbleibenden Entscheidung, da hier ein „abschlägiger Bescheid“ (**Art. 8 Abs. 3 VO 1049/2001**) fingiert wird²¹²; relevant ist dies für das Laufen der Zweimonatsfrist ab dem Ende der dem Organ gesetzten „normalen“ Bearbeitungsfrist. Da eine „fingierte Ablehnung“ per definitionem keine Begründung enthält, ist sie schon wegen fehlender Begründung als rechtswidrig anzusehen²¹³.

- 91** Neben der Nichtigkeitsklage kann der Betroffene -- soweit er Unionsbürger ist oder seinen (Wohn-) Sitz in der EU hat²¹⁴ -- nach Art. 195 EGV **Beschwerde beim europäischen Bürgerbeauftragten** erheben²¹⁵, wobei dieser – anders als der Gerichtshof – Entscheidungen der Organe nicht für nichtig erklären, sondern lediglich Empfehlungen aussprechen kann, was aber nichts daran ändert, dass die Organe durchaus mitunter bereit sind, auf Anregungen des Bürgerbeauftragten einzugehen²¹⁶.
- 92** Ein **Dritter** – also etwa eine Privatperson, die die Verletzung ihrer Privatsphäre durch die Zugänglichmachung sie betreffender Dokumente geltend macht – ist nach Art. 230 Abs. 4 EGV bei Vorliegen der Voraussetzungen der individuellen und unmittelbaren Betroffenheit klagebefugt. Die Nichtigkeitsklage wird hier regelmäßig dann zulässig sein, wenn die jeweilige Person durch die Zugänglichmachung besonders betroffen ist (wie dies bei einer möglichen Verletzung der Privatsphäre oder des Geschäftsgeheimnisses regelmäßig der Fall sein wird)²¹⁷.
- 93** Bei der Überprüfung der angefochtenen Entscheidung kann das EuG bzw. der EuGH mit der Schwierigkeit konfrontiert werden, dass auch das Gericht keinen Zugang zu den geheimzuhaltenden Dokumenten(teilen) hat, so dass eine Nachprüfung der jeweiligen Entscheidung möglicherweise nicht immer (leicht) durchzuführen ist. Häufig kann dieser Schwierigkeit durch die dargelegten (hohen) Anforderungen an die Begründungspflicht begegnet werden²¹⁸. Darüber hinaus ermöglicht das sog. „**in camera-Verfahren**“ im Hinblick auf eine optimale, vollständige und letztlich effektive gerichtliche Kontrolle, dass an sich geheimzuhaltende Informationen nur dem Gericht, nicht aber dem Kläger, zugänglich gemacht werden²¹⁹.

²¹²Antwortet das Organ auf einen Zweitantrag nicht, gilt dies als abschlägiger Bescheid, so dass ebenfalls die Rechtsmittel ergriffen werden können, Art. 8 Abs. 3 VO 1049/2001. Diese Regelung dürfte implizieren, dass im Falle des Unterlassens des Stellens eines Zweitantrages eine Rücknahme des Antrags fingiert wird. Bestätigt wird dies durch Art. 7 Abs. 4 VO 1049/2001, der vorsieht, dass im Falle einer ausbleibenden Antwort des Organs auf einen Erstantrag das Recht besteht, einen Zweitantrag einzureichen. Kritisch aber zur Ablehnungsfiktion, die letztlich impliziert, dass das Ausbleiben einer Antwort einem Ablehnungsbescheid gleichgesetzt wird, wobei das Nichtantworten wohl gegen die Pflicht zur guten Verwaltungspraxis verstößt, etwa *Sobotta*, Transparenz, 360 f.; *Feik*, Zugang zu EU-Dokumenten, 299; *Wölker*, in: Magiera/Sommermann, Verwaltung in der EU, 110 (114); *Meltzian*, Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten, 264 f.

²¹³So wohl auch EuGH, Rs. C-353/01 P (Mattila), Slg. 2004, I-1073.

²¹⁴Der Hinweis in Art. 1 Abs. 3 Anhang GO Kommission, wonach nicht in der EU wohnhafte Ausländer keine Beschwerde beim Bürgerbeauftragten einlegen dürfen, ist also -- ebenso wie der Hinweis, dass nach Art. 230 Abs. 4 EGV Klage erhoben werden kann -- rein deklaratorischer Natur.

²¹⁵Ausführlich zur Rolle des Bürgerbeauftragten in diesem Zusammenhang *Sobotta*, Transparenz, 251 ff.; *Feik*, Zugang zu EU-Dokumenten, 203 ff.; *Riemann*, Transparenz, 252 ff.; *Meltzian*, Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten, 266 ff. Zu den verfahrensrechtlichen Aspekten etwa *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit, 188.

²¹⁶Vgl. die umfassende Darstellung der Entscheidungen des Bürgerbeauftragten unter Berücksichtigung der Reaktionen der Organe bei *Feik*, Zugang zu EU-Dokumenten, 210 ff.

²¹⁷Zu diesem Aspekt etwa *Peers*, YEL 2002, 385 (421 f.).

²¹⁸Siehe oben Rdnr. 78.

²¹⁹Vgl. hierzu *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 32; *Wölker*, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar EUV/EGV, Art. 255, Rdnr. 29; *Heselhaus*, in: Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 56, Rdnr. 81. S. die Rechtsgrundlagen hierfür in Art. 67 Abs. 3 VerfO EuG. Vgl. aus der Praxis des EuG EuG, Rs. T-111/00 (British American Tobacco), Slg. 2001, II-2781, Ziff. 41 (abgedruckt unter G VII Kom. Nr. 10); EuG, Rs. T-211/00 (Kuijjer), Slg. 2002, II-485, Ziff. 69; EuG, Rs. T-204/99 (Mattila), Slg. 2001, II-2265, Ziff. 109.

- 94 Gewährt ein Organ Zugang zu Dokumenten Dritter, ist ebenfalls die Nichtigkeitsklage eröffnet, ist dieser doch regelmäßig im Sinne des Art. 230 Abs. 4 EGV unmittelbar und individuell betroffen²²⁰.

C. Zur tatsächlichen Inanspruchnahme des Rechts auf Zugang zu Dokumenten

- 95 Einen umfassenden Einblick in die praktische Bedeutung und tatsächliche Inanspruchnahme des Rechts auf Zugang zu Dokumenten auf der Grundlage der VO 1049/2001²²¹ ermöglichen die einschlägigen Berichte der Kommission, die insgesamt in ihren Berichten über die Anwendung der VO 1049/2001 eine positive Bilanz zieht²²².
- 96 Bei der Kommission²²³ stieg die Anzahl der Anfragen zwischen 1997 und 2004 von 756 auf 2600 (Erstanträge), wobei sie (in dieser Reihenfolge) aus dem Hochschulbereich, von öffentlichen Behörden, Lobbygruppen, Industrie, Anwälten, BürgerInnen, Mitgliedern des EP und Journalisten stammen. Die meisten Anfragen (im Jahr 2004) kommen aus Belgien (26,42%), gefolgt von Deutschland, Italien, Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Spanien und den Niederlanden. Nur gerade 4,31 % der Anfragen kommen aus den neuen Mitgliedstaaten. Von Bedeutung ist weiterhin, dass rund 70% der Anfragen positiv beantwortet werden, der Zugang also gewährt wird.²²⁴
- 97 Beim Rat²²⁵ ist der recht beachtliche Anstieg der Anfragen bemerkenswert (338 Anfragen 1998 gegenüber 889 Anfragen 1999, wobei sich dieser Trend offenbar im ersten Halbjahr 2000 fort gesetzt hat²²⁶ und im Jahr 2006 2'224 Anträgen erreicht hat); auch stieg der Anteil der freigegebenen Dokumente von 78,3% im Jahr 1997 auf 85,6% im Jahr 1999. Im Jahr 2006 wurden 76% der beantragten Dokumente vollständig freigegeben (87,7% wenn die teilweise freigegebenen ebenfalls berücksichtigt werden)²²⁷. Bemerkenswert ist die relativ geringe Zahl von Zweitansträgen (zwischen 35 und 51 pro Jahr), woraus geschlossen

²²⁰Vgl. nur, m.w.N., *Riemann*, Transparenz, 265.

²²¹ Statistische Daten über die tatsächliche Inanspruchnahme des Rechts auf Zugang zu Information von Kommission und Rat sind bereits gestützt auf die Vorläuferregelung verfügbar, vgl. Statistik in der Aktennotiz der Kommission vom 30.11.2001, zu finden unter http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/stat_2000.pdf. Statistische Angaben vom EP über Anfragen der Öffentlichkeit sind erst ab dem Jahr 2003 erhältlich, siehe dazu Jahresbericht über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten – 2005 verfügbar unter http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/FINAL_605496_1_DE.pdf.

²²² Vgl. Kommission, Bericht über die Anwendung der Grundsätze der Verordnung (EG) 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des EP, des Rates und der Kommission, KOM (2004) 45 endg.; KOM (2005) 348 endg. Zur praktischen Bedeutung und Inanspruchnahme des sich aus der VO 1049/2001 ergebenden Zugangsrechts auch *Helikoski/Leino*, CMLRev. 2006, 735 (737); spezifisch zur Praxis des Rates *Driessen*, ELR 2005, 675 ff.

²²³ Vgl. die Statistik in der Aktennotiz der Kommission vom 30.11.2001, zu finden unter http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/stat_2000.pdf.

²²⁴ Vgl. dazu den Bericht der Kommission über die Durchführung der Verordnung (EG) 1049/2001, KOM(2005)348 endg. verfügbar unter [http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/rapport_2004/COM\(2005\)348-DE.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/rapport_2004/COM(2005)348-DE.pdf).

²²⁵ Vgl. zu den neusten Entwicklungen: Fünfter Jahresbericht des Rates über die Anwendung der Verordnung (EG) 1049/2001 verfügbar unter <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/07/st06/st06919.de07.pdf>.

²²⁶ Diese Anfragen beziehen sich offenbar häufig auf eine Vielzahl von Dokumenten, wurden doch 1998 insgesamt 3984 Dokumente in Betracht gezogen, und 1999 belief sich diese Zahl auf 6747 Dokumente.

²²⁷ Diese Freigabequote muss auch in Beziehung zu der Anzahl direkt zugänglicher Dokumente gesetzt werden, welche sich im Jahr 2006 auf 102.087 belief (die bisher größte Anzahl direkt zugänglicher Dokumente).

werden kann, dass der Zugang -- insoweit ähnlich wie bei der Kommission -- in der Regel auf der Grundlage des Erstantrags gewährt wird. Die geographische und berufliche Herkunft der beim Rat eingegangenen Anfragen verteilt sich ähnlich wie bei der Kommission. Im Jahr 2006 sind Forscher und Studenten (34,5%) die am stärksten vertretene Gruppe. Bei 13,6% der Anträge ist nicht bekannt, welcher Berufsgruppe der Antragssteller angehört, da die Angabe der Identität nicht erforderlich ist. Belgien ist auch bei Erstanträgen an den Rat führend (26,1%) gefolgt von Deutschland (14,5%), Frankreich (8,1%) und dem Vereinigten Königreich (7,8%).

- 98 Beim Europäischen Parlament²²⁸ stieg die Anzahl der Anträge zwischen 2003 und 2006 von 1106 Anträgen auf 1917 an (im Vergleich zum Vorjahr ist dies eine Steigerung von 5,5%). Die Anzahl der Zweitangebote beläuft sich dabei lediglich auf 5 Anträge im Jahr 2006. Auch beim EP eingegangene Anträge werden zu einem erheblichen Teil aus Universitätskreisen (39%) gestellt. Belgien führt auch hier die geographische Häufigkeitsliste an, gefolgt von Deutschland und Frankreich. Der Anteil der positiven Entscheide beträgt 87% und ist damit um 7% zum Vorjahr gestiegen.

D. Zusammenfassende Bewertung und Perspektiven

- 99 Insgesamt stellte der Erlass der VO 1049/2001 -- im Gefolge des Inkrafttretens des Art. 255 EGV -- einen (weiteren) wichtigen und nicht zu unterschätzenden **Schritt auf dem Weg zu einer möglichst umfassenden Transparenz der Entscheidungsprozesse in der EU** -- ein unabdingliches Element demokratischer Entscheidungen -- dar. Im Vergleich zur Rechtslage bis zu ihrem Inkrafttreten ist insbesondere hervorzuheben, dass mit dem Erlass der Verordnung der Zugang zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, der Kommission und des Rates einheitlich und auf einer klaren rechtlichen Grundlage geregelt ist. In materieller Hinsicht sind im Sinne einer größtmöglichen Transparenz die Verringerung der „zwingenden Ausnahmetatbestände“ im Verhältnis zu den einer Abwägung unterliegenden Ausnahmetatbeständen, die Erstreckung des Zugangsrechts auf Dokumente Dritter sowie die relativ präzisen Verfahrensregeln (insbesondere auch die ausdrückliche Verankerung des Rechts auf teilweisen Zugang zu Dokumenten) zu begrüßen.
- 100 Nicht zu verkennen ist jedenfalls, dass die Effektivität der VO 1049/2001 entscheidend von der Auslegung ihrer teilweise notwendigerweise offen formulierten Vorgaben durch **EuG** und des **EuGH** abhängt, denen damit eine zentrale Rolle zukommt. Von besonderer Bedeutung dürfte dabei insbesondere die Kontrolle der bei Entscheidungen über den Zugang bzw. dessen Verweigerung zentralen Abwägungen durch die Organe sein: EuG und EuGH sind hier aufgerufen, der in Art. 255 EGV zum Ausdruck gekommenen grundsätzlichen Entscheidung zum möglichst weitgehenden Informationszugang Rechnung zu tragen, womit einmal mehr auch die Bedeutung der Rechtsprechung für Legitimation und Transparenz in der Europäischen Union deutlich wird. Gesamthaft betrachtet haben sich EuG und EuGH bislang -- wobei der Großteil der von der Rechtsprechung in Bezug auf den Verhaltenskodex und die entsprechenden Beschlüsse der Organe entwickelten Grundsätze auch für die Auslegung der neuen

²²⁸ Siehe dazu auch die Angaben im Jahresbericht 2005, verfügbar unter: http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/FINAL_605496_1_DE.pdf, sowie im Jahresbericht 2006 abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/605496_1_DE-final.pdf.

Verordnung von Bedeutung ist -- sehr sensibel für die Bedeutung des Informationszugangs gezeigt, woran auch der Umstand nichts ändert, dass man über das eine oder andere Urteil streiten mag und dass in gewissen Bereichen – insbesondere, soweit die Auslegung der Ausnahme des Schutzes von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung – dem erwähnten Grundsatz der größtmöglichen Informationsfreiheit noch stärker Rechnung getragen werden muss.

- 101** Die VO 1049/2001 und ihre Anwendung werden von den Unionsorganen und interessierten Kreisen selbstredend ständig beobachtet. Vor diesem Hintergrund sind die bevorstehenden Entwicklungen zu sehen: Derzeit diskutiert wird ein Grünbuch der Kommission, in dem diese verschiedene Varianten bzw. Möglichkeiten der Verbesserung des Zugangs zu Dokumenten vorstellt, dies im Hinblick auf eine Revision der VO 1049/2001. Zur Debatte stehen insbesondere folgende Punkte: Einbezug der VO 1367/2006 in die VO 1049/2001, legislativer „Nachvollzug“ der Rechtsprechung von EuG und EuGH, klarere Regelung in Bezug auf die Berücksichtigung des Schutzes des Privatlebens sowie wirtschaftlicher oder geschäftlicher Interessen, Regelung der „guten Verwaltungspraxis“, präzisere Begriffsbestimmung für „Dokument im Besitz des Organs“ und eine aktivere Informationspolitik der Organe durch die „automatische“ Veröffentlichung von mehr Informationen²²⁹. Insgesamt ist somit zu erwarten, dass diese **bevorstehende Revision der VO 1049/2001** zumindest in Teilen den durchaus auf der Grundlage der geltenden Verordnung bestehenden Defiziten Rechnung zu tragen vermag.
- 102** Gleichwohl wäre es verfehlt, wenn die Union / die Gemeinschaft die Verwirklichung des Transparenzprinzips auf den Zugang zu Dokumenten bzw. dessen Weiterentwicklung reduzierte. Neben dem Umstand, dass die VO 1049/2001 nur Rat, Kommission und Parlament verpflichtet, ist hier insbesondere der über die Zielrichtung der Verordnung hinausgehende Umstand von Bedeutung, dass die Rechtsetzungsverfahren in der Gemeinschaft zumindest teilweise **nach wie vor unübersichtlich und teilweise undurchsichtig** sind, was auch und gerade mit dem Einbezug der zahlreichen, grundsätzlich eben nicht öffentlich agierenden Ausschüssen zusammen hängt. Auch vor diesem Hintergrund ist das Scheitern des Verfassungsvertrages zu bedauern, und es bleibt zu hoffen, dass in dem institutionellen Teil, der offenbar als „normale“ Vertragsrevision in wesentlichen Teilen „gerettet“ werden soll, auch hier zumindest etwas Abhilfe geschaffen werden wird und der Verfassungsgeber auch bei Natur und Ausgestaltung der Rechtsetzungsverfahren ansetzt. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass dem Bürger zwar ein Recht auf Zugang zu Informationen bzw. Dokumenten zusteht, er dieses aber nicht oder nur unter Schwierigkeiten wahrnehmen kann, da er nicht hinreichend darüber informiert ist, wer was wann und warum gerade erörtert. In diesem Sinn ist der Anspruch auf Zugang zu Dokumenten / Informationen der Unionsorgane lediglich ein notwendiges, keineswegs aber ein hinreichendes Element zur Sicherstellung der Transparenz der Entscheidungsprozesse in der Union. Insofern sollte die Sicherstellung von Transparenz ein ständiges und bereichsübergreifendes Anliegen in der Europäischen Union darstellen.

²²⁹ Vgl. das Grünbuch „Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten im Besitz der Organe der Europäischen Gemeinschaft. Ein Überblick“, erhältlich unter http://ec.europa.eu/comm/eti/docs/gp_de.pdf sowie KOM (2006) 194 endg. S. hierzu auch Agence Europe vom 19. April 2007, 8. S. auch die kritischen Bemerkungen von *Brisard*, RMCUE 2007, 127 ff. (m.w.N., auch auf in eine ähnliche Richtung gehende Stellungnahmen des EP) zur Ausgestaltung der VO 1049/2001, der insbesondere die fehlende Präzision in Bezug auf den Zugang zu bestimmten Dokumenten der Verwaltung bemängelt. Zum „Reformbedarf“ der Verordnung auch *Kranenberg*, EPL 2006, 251 ff.